

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ARTUR JUNQUEIRA LASCALA  
JUAN MANUEL PEREIRA SAETA  
SERGIO RODRIGO ANDRADE

EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL:

O PROGRAMA GOIÁS MAIS EMPREENDEDOR

SÃO PAULO  
2016

ARTUR JUNQUEIRA LASCALA  
JUAN MANUEL PEREIRA SAETA  
SERGIO RODRIGO ANDRADE

EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL:  
O PROGRAMA GOIÁS MAIS EMPREENDEDOR

Dissertação apresentada à Escola de Administração de  
Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas,  
como requisito para obtenção do título de Mestre em  
Gestão e Políticas Públicas

Campo de conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Orientador: Prof. Dr. Arthur Barrionuevo Filho

SÃO PAULO  
2016

Lascales, Artur Junqueira.

Empreendedorismo e desenvolvimento local : o Programa Goiás Mais Empreendedor / Artur Junqueira Lascales, Juan Manuel Pereira Saeta, Sergio Rodrigo Andrade. - 2016.

Digite aqui o total de folhas f.

Orientador: Arthur Barrionuevo Filho

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Empreendedorismo. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Políticas públicas – Goiás (Estado). 5. Desenvolvimento regional – Goiás (Estado). I. Saeta, Juan Manuel Pereira. II. Andrade, Sergio Rodrigo. III. Barrionuevo Filho, Arthur. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 658.011.49(817.3)

ARTUR JUNQUEIRA LASCALA, JUAN MANUEL PEREIRA SAETA E SERGIO  
RODRIGO ANDRADE

**EMPREENDEDORISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: O PROGRAMA GOIÁS  
MAIS EMPREENDEDOR**

Trabalho de Conclusão apresentado à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getulio Vargas, como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Gestão e  
Políticas Públicas.

**Data de aprovação:**

07.10.2016

**Banca Examinadora:**

---

Prof.(a) Dr.(a) ARTHUR BARRIONUEVO  
FILHO(Orientador)

---

Prof.(a) Dr.(a) ALEXANDRE ABDAL CUNHA

---

Prof.(a) Dr.(a) ARILSON DA SILVA  
FAVARETO

---

Prof.(a) Dr.(a) PAULO HENRIQUE ROCHA  
FALEIRO

# Agradecimentos

Ao Prof. Dr. Arthur Barrionuevo Filho, pela orientação e pela dedicação em nós investida.

À coordenadora do MPGPP, Profa. Dra. Regina Pacheco por garantir a excelência do programa.

Aos professores do MPGPP.

## Artur

Aos meus pais, Ana Maria e Cesar.

A todos colegas do MPGPP, que enfrentaram juntos conosco essa empreitada.

Aos companheiros da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e da Secretaria de Gestão da Prefeitura de São Paulo.

Aos amigos de longa data e aos mais recentes também.

À Priscila, pela presença e pelo amor.

## Juan

Dedico este estudo às minhas mulheres, Bia, Fernanda e Heloisa e a meu pai, Juan (*In memoriam*).

Aos meus amigos pela paciência e dedicação, em especial a Norival Leme Junior, Maria do Carmo Figueiredo de Almeida e Mario Santin Frugiuele.

## Sergio

A meus colegas de Agenda Pública e a Luiz Ricardo da Costa Souza, pelo apoio e incentivo.

# Resumo

O programa Goiás Mais Empreendedor é uma iniciativa do Governo do Estado de Goiás que visa a democratizar as oportunidades de empreendedorismo. Esta dissertação propõe-se uma análise do programa, por meio da revisão da literatura relevante e da comparação com programas nacionais e internacionais bem-sucedidos, assim como pretende fomentar o gestor público goiano com um ferramental que possa aprimorar os trabalhos a serem realizados. O percurso lógico da dissertação depende da articulação entre políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e políticas públicas menos específicas, que visem ao desenvolvimento econômico local sustentado. Os principais resultados que são apresentados são a importância de indicadores mais amplos de desenvolvimento econômico e as possibilidades de aprimoramento da governança do programa.

# Abstract

The Goiás Mais Empreendedor program is an initiative of the Government of the State of Goiás that aims to democratize the opportunities of entrepreneurship. This thesis offers an analysis of the program, by means of the review of the relevant literature and by the comparison with successful programs in Brazil and elsewhere. It also aims to subsidize the public manager of Goiás with a practical toolkit that may be helpful in the accomplishment of her tasks. The logical path of this dissertation relies on the articulation between pro-entrepreneurship policies and a less specific range of policies, whose goals are related to sustained local economic development. The main results presented are the importance of more general economic development indicators and possibilities of improving the governance of the program.

# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>8</b>
<b>1 Teorias: Desenvolvimento Local e Empreendedorismo</b>	<b>10</b>
1.1 Definições . . . . .	10
1.2 Contextualização histórica do desenvolvimento . . . . .	13
1.3 O Papel do Empreendedorismo no Desenvolvimento Econômico Local . . . . .	21
1.4 Tipologias de Políticas de Empreendedorismo . . . . .	25
1.5 Indicadores de Empreendedorismo . . . . .	30
1.6 Perspectiva Econômica . . . . .	31
<b>2 Experiências de Desenvolvimento Econômico Local</b>	<b>34</b>
2.1 Enfoques Sistêmicos e Focalizados . . . . .	34
2.2 Experiências Brasileiras de Políticas Públicas Focalizadas: Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios . . . . .	38
<b>3 Sugestões para o Fortalecimento do Programa</b>	<b>54</b>
3.1 Realidade de Goiás . . . . .	54
3.2 Análise do Programa . . . . .	58
3.3 O Goiás Mais Empreendedor . . . . .	60
3.4 Apontamentos . . . . .	62

3.5	Fortalecimento do Programa . . . . .	63
3.6	Aprimoramento do Desenho e das Metodologias da Política . . . . .	64
3.7	Instrumentos para Facilitar a Implementação da Política . . . . .	68
3.8	Fortalecimento do Cardápio de Serviços . . . . .	72
<b>4</b>	<b>Arranjos Institucionais para Empreendedorismo</b>	<b>77</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>80</b>
	<b>Anexos</b>	<b>83</b>



# Lista de Figuras

1.1	Ciclo Virtuoso do Empreendedorismo . . . . .	24
1.2	Quadro-resumo de Lundstrom e Stevenson (2004) . . . . .	25
1.3	Quadro de Lundstrom e Stevenson (2004) . . . . .	29
2.1	Promoção do Desenvolvimento Econômico Local Competitivo e Sustentável .	36
3.1	Série Histórica 1 . . . . .	55
3.2	Série Histórica 2 . . . . .	55
3.3	Série Histórica 3 . . . . .	56
3.4	Assistência Técnica . . . . .	57
3.5	Microcrédito . . . . .	58
3.6	Fluxo das oficinas de práticas . . . . .	70

# Introdução

Tarefa fundamental da política pública é a de fomentar o desenvolvimento econômico em determinada região. Muito já foi escrito, na literatura de Sociologia, Ciência Política, Economia e Políticas Públicas, acerca dos mecanismos mais efetivos de produção de desenvolvimento. Contudo, não há consensos, nem tampouco receitas inequívocas sobre o que o governo deve fazer quando adota uma atitude de intervenção na organização econômica.

Um dos caminhos, dentre os muitos possíveis, relaciona-se à importância conferida à iniciativa privada no processo de desenvolvimento econômico. Ao abrigo de uma política pública de fomento ao empreendedorismo, uma sociedade pode escalar significativamente em seu desempenho econômico, na medida em que mais empregos são gerados, maior inovação é produzida, dentre outros benefícios.

O Governo do Estado de Goiás, motivado pelas possibilidades advindas da formação de um maior ambiente empreendedor, lançou o programa Goiás Mais Empreendedor, sob o quadro de trabalho do programa Goiás Mais Competitivo. Política pública dotada de uma análise de diversos fatores complexos da realidade do estado, essa iniciativa visa, como objetivo principal, a democratizar as oportunidades de empreendedorismo em Goiás.

Esta dissertação tem por objetivo promover uma análise do programa, com fins de produzir recomendações de melhoria ao gestor público goiano. O percurso lógico a ser percorrido é o de, inicialmente, uma revisão da bibliografia mais relevante acerca de desenvolvimento econômico local e empreendedorismo. Esse passo tem por motivação o fato de este se tratar de um trabalho acadêmico, para o qual a produção científica é imprescindível, mas também para subsidiar os estudos subsequentes com um referencial teórico robusto. Em seguida, será feita uma análise de amplo escopo de experiências de desenvolvimento local, com especial atenção para as atividades focadas no empreendedorismo. De posse dessas experiências, como um benchmark, pode-se analisar de maneira comparativa a experiência de Goiás, apontando seus acertos e suas oportunidades de melhoria. Nesse contexto, tem-se em seguida, um capítulo dedicado às sugestões de aprimoramento para o programa, que compreende também uma análise daquilo que propõe o Goiás Mais Empreendedor e da realidade goiana. Por fim, analisamos, os arranjos institucionais preferíveis para esse tipo de fomento econômico do Estado.

Espera-se que esta dissertação contenha elementos analíticos e práticos que possam ser efetivamente utilizados pelo Governo do Estado de Goiás, com vistas a melhorar o desempenho de sua política pública de apoio ao empreendedorismo.

# **Capítulo 1**

## **Teorias: Desenvolvimento Local e Empreendedorismo**

### **1.1 Definições**

#### **1.1.1 Conceito de desenvolvimento e algumas de suas variações**

O capítulo inicial desse trabalho buscará desenvolver, de forma condensada, as principais concepções sobre o termo desenvolvimento, sua evolução ao longo da história, suas diferentes interpretações e contextos até adensarmos em nosso ponto de foco o desenvolvimento local. A partir desse roteiro, faremos a abordagem de algumas metodologias que visam à estruturação efetiva desse processo dinâmico no âmbito local, bem como encadear as principais estruturas e tipos de empreendedorismo.

##### **1.1.1.1 Desenvolvimento**

Existem diversas concepções aplicáveis ao vocábulo desenvolvimento. A língua é uma instância fluida e, assim como a realidade, as conceituações também mudam. São diversas, assim, as concepções acerca do que é o desenvolvimento, cada uma delas representante de uma realidade sociohistórica. A definição que hoje se encontra em obras lexicográficas pode não ser, no entanto, suficiente para que entendamos a complexidade desse fenômeno.

Em diferentes áreas acadêmicas como geografia, sociologia, antropologia, ciências naturais e até mesmo na tecnologia, o conceito de desenvolvimento é contemplado de maneira bastante diversa. Em virtude da amplitude de ideias e diferentes óticas sobre o tema, o presente trabalho enfocará o sentido mais social e econômico da palavra a fim de refinar seu conceito até a

construção ideal de uma realidade subjetiva, sendo o foco neste trabalho explorar contribuições que corroborem, de maneira factível e coadunada às suas especificidades, com o processo de desenvolvimento econômico local.

As interpretações sobre o termo desenvolvimento foram evoluindo ao longo da história, no entanto, em seu aspecto primordial, como bem destaca Borges (2007)<sup>1</sup>, o termo significa “revelação, descoberta”, ou mesmo, pode representar a dinâmica de um processo encadeado ao longo do tempo, com etapas evolutivas bem definidas, desde o seu início até o fim.

Por sua vez, Vázquez sustenta que desenvolvimento é o “produto da integração de visões e interesses e o acordo estratégico estabelecido entre agente públicos e privados com incidência no mesmo território”<sup>2</sup>.

O que pretendemos, neste trabalho, é focalizar, justamente, o desenvolvimento local a partir de uma determinada ótica, especificando o mais possível a forma de sua utilização. Para tanto, antes de definirmos o que é o desenvolvimento econômico local, precisamos também delimitar o aspecto espacial do termo.

### 1.1.1.2 Local

Entender “local” como conceito, como ponto de partida para o estudo do desenvolvimento é, consequentemente, fator preponderante para se entender a dinâmica econômica de um território. Nesse sentido, trata-se não somente de um recorte geográfico, mas de um conjunto de “[...] sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá”<sup>3</sup>.

Concretizando as palavras supramencionadas, podemos ampliar o entendimento sobre a dinâmica “local” de acordo com a síntese de Borges<sup>4</sup>:

Fazendo essas considerações, o local para o estudo do desenvolvimento ao mesmo tempo em que se mostra como um recorte geográfico para análise, ou seja, um município, bairro, uma mesorregião ou até mesmo um país, (MARTINELLI; JOYAL, 2004), dependendo do tamanho, dada à intrínseca complexidade do processo de desenvolvimento (BOISIER, 2001a), evidencia um recorte

<sup>1</sup>BORGES, C. M. (2007). *Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas*: análise de viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

<sup>2</sup>VÁZQUEZ in VACHÓN, B. (2001): *El Desarrollo Local teoría y práctica*. Editorial TREA, Gijón, España: “producto de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio”. p. 22, tradução nossa

<sup>3</sup>SANTOS, M. A natureza do espaço. São Paulo: Edusp, 2012, p. 63.

<sup>4</sup>BORGES, *op. cit.*

conceitual e analítico para a abordagem desenvolvimentista. É considerar o local como um espaço que “reinventa novos desenhos para as políticas públicas e sua gestão”, sendo capaz de “dinamizar as transformações” tanto no campo de atuação, quanto no âmbito nacional.

Para Blakely (1994)<sup>5</sup>, o termo “local” inserido no contexto regional, dá-se por uma área geográfica comum na qual a institucionalidade governamental da localidade e/ou região partilha de uma base econômica comum e indissociável entre suas populações, nas quais os habitantes dividem alguns benefícios, como empregos, lazer e comércio. Dessa forma, para aprofundar o entendimento da relação entre o local e o seu entorno, avalia-se de forma mais precisa a ideia de desenvolvimento econômico no tópico seguinte.

### 1.1.1.3 Desenvolvimento local

Existem inúmeras concepções sobre desenvolvimento, porém podemos condensá-las, em linhas gerais, como sendo um processo constante de transformação social, no qual a necessidade de igualar oportunidades, tanto sociais quanto políticas e econômicas, para toda população, é um fator peremptório. Assim, medidas que perpassem o critério do crescimento econômico ancorado no PIB per capita devem estar sincronizadas com indicadores que promovam mudanças e transformações sociais ao longo do tempo. Nesta perspectiva, um fator intrínseco relaciona-se ao conceito multidimensional de mudança, que por meio de inovações nos aspectos econômicos, sociais e ambientais são transcendidos. Dessa forma, o conceito multidimensional pode ser compreendido como um aperfeiçoamento da qualidade de vida, que fomenta o empoderamento dos cidadãos comuns, desenvolve e preserva os ativos locais, contribui para a superação de falhas de mercado, bem como fortalece a coesão de políticas que definem as diretrizes de projetos genuinamente locais<sup>6</sup>.

Em linha com o supramencionado, para que exista um efetivo desenvolvimento local é necessário que os indivíduos se sintam satisfeitos em relação às suas necessidades. Para isso, indicadores que meçam qualidade da educação, saneamento básico, infraestrutura, moradia, dentre outros, são fatores fundamentais para esta análise. Nesse sentido, podemos entender que não há uma estrutura rígida e exclusiva para se alcançar o processo de desenvolvimento, posto que este é dinâmico e que nunca se acaba, além disso, a história de cada região/localidade é repleta de peculiaridades e mudanças temporais que alteram as características e as demandas da população através das épocas.

---

<sup>5</sup>BLAKELY, GREEN LEIGH. *Planning Local Economic Development*, (Thousands Oaks, CA: SAGE Publications Inc., 2010).

<sup>6</sup>JOUE, M., KOLOS, K., PELLEGRIN, J. P., RAMSDEN, P., SZEGVARI, P., &CHAMBON, N. (2010). Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options. Study commissioned by Directorate General for Regional Policy.

Para elucidar o sentido de desenvolvimento, é necessário fazer uma breve contextualização do texto ao longo da história.

## 1.2 Contextualização histórica do desenvolvimento

No âmbito socioeconômico, o termo desenvolvimento sofreu uma série de interpretações e reavaliações, bem como se submeteu a novas teorias e metodologias que progrediram a fim de consolidar uma reflexão mais precisa sobre este fenômeno. Na década de 1940, o termo se referia, ainda de forma incompleta / limitada, a um tipo de comparação entre os países com “economias desenvolvidas”, em detrimento dos demais, conceituados de “economias subdesenvolvidas”. Essa base de comparação refletia, ao final, em uma espécie de benchmark, ou seja, um processo de convergência econômica à ocidentalização (economias desenvolvidas). Dessa maneira, o estudo do desenvolvimento restringia-se a avaliar as dinâmicas decorrentes das desigualdades (lacunas) entre as nações, tais como problemas institucionais / estruturais, baixo crescimento, recuperações econômicas após desastres naturais ou guerras, dentre outras particularidades, capazes de criar o descompasso entre as economias “desenvolvidas e em desenvolvimento”.

A partir da década de 1960, a premissa de que o desenvolvimento, ou o bem-estar da população, estaria estritamente associado ao nível de “crescimento econômico”, começou a ser questionada. Por muitas décadas e, em diversos países, era considerado quase como “verdade absoluta” que a variação positiva do Produto Interno Bruto (PIB), medida base para se verificar o crescimento de uma nação no período de um ano, era suficiente para aferir o nível de desenvolvimento de um país.

No Brasil, precisamente à época do chamado “Milagre Econômico”, entre 1968 e 1973, quando as taxas de crescimento econômico saltaram de 9,8% a.a (1968) para 14% a.a (1973), observou-se um período de notável crescimento. Entretanto, esse crescimento foi contestado por sua baixa qualidade, atrelado à distribuição de renda entre a população. Com a mesma perspectiva, inúmeros programas ou planos econômicos ao redor do mundo também promoveram resultados similares, com crescimento econômico de baixa qualidade, que não refletia no bem-estar das populações<sup>7</sup>. Dessa maneira, difundiu-se uma série de pesquisas/estudos voltados a estruturar uma lógica que coadunasse a qualidade do crescimento econômico com o desenvolvimento equilibrado das populações, ou seja, considerando também aspectos que refletissem o seu bem-estar.

---

<sup>7</sup>THOMAS, V. ;DAILAMI, M.; DHARESHWAR, A. KAUFAMANN, D.; KISHOR, N.; LÓPES, R.; WANG, Y. Qualidade do crescimento. Tradução: Élcio Fernandes, São Paulo: Editora da UNESP, 2002. File:///C:/Users/Beatriz/Downloads/Claudiamoreiraborges%20(2). pdf p. 26

### 1.2.1 Desenvolvimento econômico local como um novo paradigma

O aspecto territorial (ou local) do desenvolvimento econômico esteve, por muito tempo, à margem das teorias do mainstream, fato que tem se revertido nas últimas décadas, precisamente após os anos 1980. Na perspectiva econômica de alguns pesquisadores, essa década, na América Latina, ficou conhecida como a “década perdida”. Fatores determinantes como o baixo crescimento do PIB, processos inflacionários ascendentes, deterioração do parque industrial, queda no poder de compra dos salários e alto nível desemprego, foram alguns aspectos que corroboraram para tal diagnóstico.<sup>8</sup>

O fator territorial (ou local), no que tange ao desenvolvimento econômico, ainda se encontrava em segundo plano, preterido pelas teorias do mainstream, e, assim, toda a potencialidade relacionada às vantagens comparativas no âmbito territorial deixava de ser considerada em sua plenitude.

Esse quadro começa a ser revertido com o declínio do modelo de produção elaborado por Henry Ford (“fordismo”), fato determinante para o redescobrimento teórico de formas de produção difusas ou flexíveis a nível local, as quais, no entanto, nunca perderam sua relevância ao longo da história econômica<sup>9</sup>.

Ressalta-se que o desenvolvimento local não é, necessariamente, contraponto ao modelo “pós-fordista”, no sentido de contraposição ao funcionamento das grandes empresas. Na realidade, o desenvolvimento local considera valores como a identidade, a diversidade e a flexibilidade, fatores que já eram utilizados / contemplados no passado nas mais diferentes formas de produção, em que as grandes dimensões não eram preponderantes, mas sim as características de um determinado local. Essa perspectiva é preponderante para uma interpretação do termo desenvolvimento de acordo com as diretrizes do objeto deste estudo.

Ao longo da história, o desenvolvimento econômico tem sido predominantemente associado ao conceito de economias de escalas internas das empresas, abordagem compartilhada pelas principais linhas do pensamento econômico (mainstream). Nesse sentido, a dinâmica do sistema local de produção foi preterida ou subordinada a uma estrutura empresarial, e, assim, a consequência determinante dessa abordagem analítica foi o atrofiamento do conceito de desenvolvimento econômico, reduzido a grandes estruturas industriais.

Segundo o informe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Becattini<sup>10</sup>, dentre outros pesquisadores, deslocam e ampliam o foco de estudo para além da empresa, abrangendo

<sup>8</sup>Este item foi desenvolvido com base no documento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, intitulado “Estudios de casos de desarrollo económico local en América Latina”

<sup>9</sup>SFORZI, Fabio. 1999. La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. En Fermín Rodríguez (ed.), Manual de desarrollo local. Op cit.

<sup>10</sup>BECATTINI G. “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale”, Rivista di Economia e Politica Industriale, n. 1. 1979.



todo o seu entorno territorial. A partir dessa perspectiva, a centralidade da empresa é preterida por uma teoria da organização, destacando-se o entorno territorial a que pertence, bem como fomenta as economias externas decorrentes. Dessa forma, constitui-se uma "atmosfera industrial" capaz de disseminar o aprimoramento do capital social e institucional, bem como assimilar traços de competitividade proveniente das já clássicas economias internas de escala. Nesse contexto, ganham forças as abordagens em distintos campos de estudo que ampliam e enriquecem o debate sobre desenvolvimento, tornando-o mais integrado e multidisciplinar.

A concepção de *milieu innovateur*<sup>11</sup> desenvolvida pelo Grupo de Investigação Europeia sobre Entornos Inovadores (GREMI, 1990) representa outra importante referência no que tange ao estudo do desenvolvimento local, pois destaca a importância dos entornos territoriais inovadores – ambientes que oferecem mais condições de acesso à infraestrutura básica, física e institucional, que estimulam a circulação do conhecimento e facilitam a criação de micros e pequenas empresas (MPes) e a inovação – não considerando apenas o papel do empresário empreendedor.

Na mesma perspectiva, o inovador trabalho de Piore e Sabel (1990) que aborda a segunda ruptura industrial<sup>12</sup> e os importantes aspectos das estratégias de produção flexível, têm ampliado a reflexão na literatura em diversas publicações editadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como os de Pyke, Becattini e Sengenberger (1992), Sengenberger, Loveman y Piore (1992) e Pyke y Sengenberger (1993).

Da mesma forma, vale abordar o conceito de "competitividade sistêmica"<sup>13</sup>, cujos principais precursores foram Esser, Hille-brand, Messner e Meyer-Stamer (1996), dentre outros. Nesse sentido, a essencial contribuição do modelo econômico analítico neoinstitucionalista (North, 1993; Williamson, 1989, entre outros) corrobora esse enfoque ao enfatizar a importância dos aspectos institucionais, sociais e jurídicos no contexto das transações econômicas e no funcionamento dos mercados. Adicionalmente, esta abordagem contribuiu para reflexão sobre a transcendência do "capital social e cultural" dentro do desenvolvimento.

---

<sup>11</sup>Neste modelo a inovação é apresentada como uma das variáveis explicativas do desenvolvimento econômico regional, por meio de modelos de desenvolvimento local e endógeno e, portanto, pode-se supor que a capacidade de inovação depende de variáveis internas dos próprios territórios (Bretschger, 1999; Gersbach y Schmutzler, 1999; Ogawa, 2000; De Groot et. al., 2001; Love y Stephen, 2001; Fischer, 2001; Fritsch, 2002; Audretsch, 2003; Cheshire y Malecki, 2003, tradução nossa).

<sup>12</sup>Da crise econômica de 1973, derivaram a fragmentação do mercado, da demanda e a redução do ciclo de vida das tecnologias e dos produtos. Isso questiona o modelo até então hegemônico de grandes empresas e sua produção em massa, que eram a principal via para o desenvolvimento. A esse fenômeno se denominou "segunda ruptura industrial". Disponível em [https://alojamientos.uva.es/guia\_docente/uploads/2013/459/42980/1/Documento7.pdf] Acesso 10/08/2016

<sup>13</sup>As teorias de desenvolvimento baseadas no conceito de competitividade sistêmica diferem das teorias de matriz neoclássica na medida em que, ao invés de buscarem construir modelos matemáticos que possam explicar o desenvolvimento econômico com base nas relações entre um pequeno número de fatores determinantes, procedem à identificação de um grupo bastante amplo de fatores que condicionam a competitividade das empresas e os classificam segundo esquemas lógicos que procuram revelar as complexas formas de interação entre esses fatores. In DINIZ FILHO, L. L., & VICENTINI, Y. (2004). Teorias espaciais contemporâneas: o conceito de competitividade sistêmica e o paradigma da sustentabilidade ambiental. Desenvolvimento e meioambiente, 9, p. 4.

No que concerne às perspectivas de política de desenvolvimento, são importantes as contribuições providas da OCDE (Programa LEED sobre Desenvolvimento Econômico Local e Emprego), da OIT (Iniciativas Locais de Emprego e, posteriormente, o Programa de Desenvolvimento Local), e as iniciativas da União Europeia relativas ao fomento às pequenas e médias empresas, ao desenvolvimento rural, ao desenvolvimento sustentável ambientalmente e à política de desenvolvimento regional e local como parte da estratégia de coesão social e territorial. Particularmente, a experiência exitosa das iniciativas LEADER, referentes ao estabelecimento de redes associativas de atores públicos e privados locais para o desenvolvimento local no âmbito rural.

Finalmente, pode-se dizer que, em síntese, os mecanismos modernos de governança pública no âmbito local ou regional buscam como finalidade a incorporação de novos instrumentais provenientes das administrações subnacionais com o intuito de fomentar o âmbito territorial, essencialmente com relação ao desenvolvimento econômico local, proporcionando, dessa maneira, uma participação mais efetiva da sociedade civil.

Os trabalhos supramencionados enfatizam as economias externas providas dos entornos locais, para as quais os conjuntos de empresas especializadas conseguem ampliar as atividades localizadas em seu entorno, por meio do encadeamento entre diferentes produtores (empresas) intermediários e de produtos finais. Esses espaços produtivos territoriais estabelecem um efeito de competitividade espacial, de modo que as vantagens das pequenas e médias empresas contam com especialização flexível e facilidades para a inovação, comparativamente às grandes empresas que se baseiam quase exclusivamente em economias de escala.

Ainda assim, certas premissas são fundamentais para conseguir fomentar determinadas externalidades como a oferta local de mão-de-obra qualificada, adequada infraestrutura básica, empresas de serviços e autoridades locais dispostas a colaborar, acima de interesses próprios, com todo projeto.

A busca de novas formas de desenvolvimento é perpassada pela necessidade de encontrar respostas para a governança institucional da economia e da sociedade. Aqui deve-se ressaltar, também, a importância da institucionalidade local, do poder político da localidade, como condição primordial para efetivar a gestão dos recursos locais de forma apropriada. O reforço da capacidade de negociação das entidades locais se traduz em sua articulação direta com os agentes externos que participam das ações de desenvolvimento, como as agências de financiamento internacional ou empresas investidoras, e uma maior presença nas decisões globais do estado, por meio da articulação das diferentes localidades e regiões em redes institucionais e de agentes produtivos (associações de municípios, redes empresariais, etc).

Em países onde o poder político estatal é visto com desconfiança por grupos sociais tradicionalmente marginalizados, a participação desses grupos e de agentes econômicos locais podem

definir as estratégias de desenvolvimento, associadas a instrumentos de gestão que reforcem a transparência e, por conseguinte, o controle social passa a ser determinante para a legitimidade do poder local.

Os objetivos do desenvolvimento local consideram igualmente o aspecto do crescimento econômico (quantidade de fatores) para centrar-se na melhora da qualidade de vida da população em geral. Nesse sentido, a oferta de serviços sociais (educação, saúde, saneamento e lazer), voltados à melhora da qualidade de vida, é entendido como um componente essencial para o êxito do processo. Soma-se a isso a auto-organização dos recursos no âmbito local como condição fundamental para se obter, em muitos casos, os serviços e a infraestrutura requeridos para o desenvolvimento. A autonomia relativa dos processos de desenvolvimento local deriva também de uma nova articulação espacial dos processos produtivos que transcendam a dinâmica tradicional e alcancem novos encadeamentos de âmbito supraregional. A produtividade e a melhoria da competitividade se convertem em critérios de medida da evolução do processo e da conquista dos objetivos gerais do desenvolvimento local.

Dessa forma, uma das novas concepções de desenvolvimento local pode ser definida como

[...] um complexo processo de negociação entre os agentes – setores e forças – que interagem dentro do limite de um determinado território, com o propósito de fomentar um projeto comum que combine a geração de crescimento econômico, igualdade, mudança social e cultural, sustentabilidade ecológica, enfoque de gênero, qualidade e equilíbrio espacial e territorial com a finalidade de elevar a qualidade de vida e o bem estar de cada família e cidadão que vivem nesse território ou localidade.<sup>14</sup>

A falta de uma estruturação territorial adequada para as medidas nacionais de fomento à competitividade produz um desenvolvimento assimétrico e em detrimento das cidades, regiões ou territórios mais periféricos (com pior nível de infraestrutura e parco desenvolvimento institucional). Para tanto, uma política nacional que estimule a competitividade das regiões menos favorecidas é imprescindível, para que haja efetiva compensação dos desequilíbrios estruturais do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

### 1.2.2 Recursos locais e Vantagem Comparativa

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o mecanismo do Desenvolvimento Econômico Local fomenta vantagens comparativas disponíveis no território, aprimorando as condições básicas para o desenvolvimento e mobilizando a utilização de seus recursos

<sup>14</sup>LLORENS, Juan Luis; ALBUQUERQUE, Francisco; DEL CASTILLO, Jaime. *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5145?locale-attribute=es>. Acesso em 29/06/16.

Abordagem Tradicional	Abordagem Local
Top-down: quando a instância central de governo protagoniza a elaboração de políticas públicas sem a interlocução com setores da sociedade	Bottom-up: elaboração da política pública a partir da participação dos entes locais
Administração / Gerenciamento centralizado	Cooperação vertical entre diferentes instâncias de governo e cooperação horizontal entre os atores locais
Abordagem de desenvolvimento setorial	Abordagem de desenvolvimento territorial
Desenvolvimento com foco em grandes projetos industriais a fim de desenvolver outras atividades econômicas	Maximizar as potencialidades de cada território, fomentando a economia local de acordo com a dinâmica social
Fomento econômico via incentivos fiscais, subsídios, e outras fontes de financiamento	Estabelecimento de condições estratégicas para o desenvolvimento da atividade econômica

Tabela 1.1: Abordagens

endógenos, dinâmica distinta dos métodos tradicionais de desenvolvimento que fomentam os setores industriais ou que planejam a atração de grandes empresas. Dessa forma, uma estratégia de desenvolvimento sustentável pode ser ancorada sob a análise das condições econômicas, sociais e institucionais da localidade/ do território, identificando os seus principais potenciais econômicos.

### 1.2.3 Participação Local

O modo tradicional de se fazer política, desde o planejamento, estruturação, implantação e gerenciamento, é de cima para baixo, abordagem conhecida como top-down. Usualmente, esse tipo de construção política é determinada por altos níveis ministeriais ou governos locais / regionais, levando pouco em consideração a participação da sociedade civil de maneira geral. Em perspectiva oposta, a abordagem bottom-up coloca como foco central a participação dos atores locais. Nesse sentido, as preocupações socioeconômicas de abrangência local são consideradas, por meio, dos atores privados e demais organizações da sociedade civil de forma coordenada com o poder público para que, dessa forma, se englobe não apenas os entes locais, mas também regionais, nacionais, supranacionais, bem como organizações internacionais. A Tabela 1.1 abaixo resume bem os principais pontos das duas abordagens.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>Para consultar a tabela original: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_112261.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_112261.pdf) - acessado 12/08/2016

### 1.2.4 Três Frentes Estratégicas

Segundo a OIT, a abordagem de desenvolvimento econômico local estimula a competitividade das empresas, contribuindo para o aprimoramento do capital humano, fomentando a infraestrutura, bem como atraindo investimentos. Esse processo é estruturado a partir de três frentes denominadas: hardware, software e orgware.

**Hardware:** envolve muitos fatores comuns às políticas de desenvolvimento tradicionais, tais como o fornecimento de infraestrutura básica, incluindo o estabelecimento de redes de transporte e de comunicação, espaço industrial, e a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do capital humano, incluindo a educação, saúde e espaços culturais.

**Software:** refere-se ao elemento intangível do processo de desenvolvimento econômico local, tais como treinamentos e educação, serviços de apoio às empresas, serviços financeiros, instalações básicas de infraestrutura, etc. Com base no diagnóstico das vantagens comparativas, dos recursos e limitações do território, os atores locais (stakeholders) podem delinear e implantar uma estratégia completa para potencializar toda estrutura mencionada.

**Orgware:** representa a capacidade organizacional e institucional para projetar, implantar e monitorar uma estratégia de desenvolvimento. O desenvolvimento de Orgware vai além da coordenação vertical e horizontal dos diferentes níveis de governo, atores locais e os agentes privados; isso envolve a promoção do capital social e o empoderamento das sociedades locais, permitindo o encorajamento e maior influência em seu próprio futuro.<sup>16</sup>

Para elucidar os pontos supramencionados de forma concatenada, iremos traçar, em síntese, como as diretrizes e objetivos das três nomenclaturas (hardware, software e orgware) podem ser dispostas por meio de quatro pilares estratégicos:

- Prestação de serviços públicos;
- Governança local;
- Desenvolvimento do setor privado e;
- Empoderamento dos cidadãos.

### 1.2.5 Prestação de Serviços Públicos

Para o estabelecimento de um ambiente adequado que promova a entrada e/ou interesse do setor privado, alguns serviços públicos essenciais devem ser estabelecidos (infraestrutura básica),

<sup>16</sup>Para consultar as definições originais, consultar: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_112261.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_112261.pdf) - Acessado em 12/08/2016

como apontados nas frentes hardware e software. Nesse sentido, fatores estruturantes que contribuam para a criação de espaços industriais, tais como redes de transportes, de telecomunicação e logística; saneamento básico, saúde, combinados com escolas técnicas, outros serviços educacionais, aparelhos de cultura e lazer, bem como prestação de serviços financeiros.

### **1.2.6 Governança Local**

O conceito de Governança é definido pelo Banco Mundial, em seu documento Governança e Desenvolvimento, como a maneira de administrar recursos sociais e econômicos. Enfim, envolve as melhores práticas para planejamento, elaboração, implantação, monitoramento e accountability. Assim, Governança Local desloca o enfoque para o contorno local, com o intuito de construir um ambiente harmonioso entre os atores locais, do poder público e setor privado na área de planejamento e tomada de decisões. Adicionalmente, a governança local também se apropria da definição clara de quais os papéis de cada um dos envolvidos. É a governança que tem a missão de garantir a transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência da política pública em questão.

### **1.2.7 Empoderamento**

Promover uma rede de auxílio que facilite o acesso de pequenos produtores ao mercado por meio de instrumentos de apoio financeiro, legal, tecnológico, dentre outros, que expanda as oportunidades de negócio. É importante destacar que o cerne desse processo considera o capital humano local, ou seja, investe-se na comunidade de maneira mais personalizada, a fim de maximizar suas potencialidades e, dessa maneira, construir um horizonte propício para o florescimento de uma parceira justa entre o setor privado, poder público e população local.

### **1.2.8 Setor Privado**

Responsável por investimentos que impulsionem um círculo virtuoso de geração de emprego, investimentos, aperfeiçoamento da capacidade técnica, entre outros, de maneira sustentável. A melhoria do ambiente de negócios atrai parcerias estratégicas indispensáveis para a ampliação do mercado e de oportunidades de forma geral.

#### **1.2.8.1 Agências de desenvolvimento local em perspectiva**

Uma vez que as condições de infraestrutura e governança estejam garantidas, abre-se caminho para a implantação de Agências de desenvolvimento. Tais agências são parte indispensável de

um plano de desenvolvimento local/regional. Criadas na Europa do segundo pós-guerra para ajudar na reestruturação da economia, a princípio tinham um papel apenas temporário, no entanto seu escopo de atuação evoluiu e hoje são parte importante para a consolidação de um sistema de desenvolvimento local. Em países em desenvolvimento, como Brasil, as agências – tanto públicas como privadas – têm papel preponderante em impulsionar vetores que impliquem na consolidação do desenvolvimento local.

A capacidade da agência de desenvolvimento em oferecer respostas rápidas para as necessidades locais é inegável, no entanto, como destaca o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), elas serão efetivas se inseridas em um ambiente denominado “sistema de desenvolvimento local”. Tal “sistema”, garante uma rede de suporte adequada para o pleno funcionamento de seus mecanismos, isso porque a economia local é bastante dinâmica e exige sensibilidade para enfrentar as adversidades e discernir as oportunidades momentâneas inerentes a essa estrutura socioeconômica permeada de particularidades.

Ademais, outro papel que pode ser incutido no escopo de ação dessas agências é o de incubadora, onde jovens potenciais empreendedores, micro e pequeno-empresários mais experientes, além de outras iniciativas inovadoras da comunidade possam encontrar respaldo técnico, legal e financeiro para concretizar suas iniciativas.

### **1.3 O Papel do Empreendedorismo no Desenvolvimento Econômico Local**

Aproximadamente, 30% dos brasileiros gostariam de ter o próprio negócio, segundo dados da pesquisa elaborada pelo GEM (Global Entrepreneurship Monitor), 2014. Isso coloca o empreendedorismo em terceiro lugar na lista de desejos, superado apenas pela casa própria e viajar pelo país, com 41,9% e 32%, respectivamente.

Dessa forma, fica evidente a necessidade de o Estado prover instrumentais para que essa vocação natural se transforme em cultura. Para além dos direitos fundamentais como educação pública gratuita e de qualidade e saúde, criar na esteira políticas públicas específicas de desenvolvimento local que tenham em seu bojo todos os elementos já expostos nas seções anteriores é mais do que mera retórica política, na verdade, é um dever do poder público, em consonância com a iniciativa privada e um direito dos cidadãos.

Uma vez instaladas as condições já mencionadas e que constituiriam um “sistema de desenvolvimento local”, é de se esperar que ganhe ainda mais força o desejo manifesto na pesquisa acima,

estimulando ainda mais o empreendedorismo, que, segundo a OCDE, é a “geração de valor através da criação ou expansão da atividade econômica identificando novos produtos, processos ou mercados”.

Com o objetivo de analisar o papel do empreendedorismo como potencial vetor do desenvolvimento local no contexto dos municípios do Estado de Goiás, torna-se fundamental o debate sobre o papel do micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) na criação de empregos, no crescimento econômico, na redução das desigualdades sociais e na inovação.

Esta hipótese schumpeteriana tem sido estudada por diversos autores (Holtz-Eakin e Kao, 2003; Newberry, 2006; Luetkenhorst, 2004; Raynard e Forstater, 2002), que apontam para uma correlação positiva entre a incidência da atividade empreendedora e o crescimento da economia, aumento do emprego, diminuição da desigualdade social, desenvolvimento da cadeia produtiva das empresas multinacionais (EMNs) e desenvolvimento de iniciativas de sustentabilidade.

Por outro lado, Van Stel, Carree e Thurik (2005), em um estudo de 36 países, notam que a atividade empreendedora tem efeito positivo em economias desenvolvidas e negativo em países pobres. Na mesma linha, diversos trabalhos (Beck, Demirgüç-Kunt e Levine, 2005; Audrestsch e Keilbach, 2004; Wennekers e Thurik, 1999) demonstram que não há evidências conclusivas da relação entre atividade empreendedora e crescimento econômico.

Entretanto, novas evidências (Henrekson e Johansson, 2008) apontam que algumas empresas de crescimento acelerado, também chamadas de gazelas, têm um grande impacto na geração de empregos e crescimento econômico. Como indicam Henrekson e Stenkula (2009), as diferenças nas pesquisas podem ser resultado das diferenças entre empreendedorismo e o trabalhador por conta própria, também conhecido como empreendedor estilo de vida.<sup>17</sup>

Segundo Sarfati<sup>18</sup>, a literatura indica que empresas de crescimento acelerado podem trazer impactos significativos na geração de empregos e no crescimento econômico. De acordo com a OCDE<sup>19</sup>, as empresas de alto crescimento podem ser definidas como empresas de no mínimo 10 funcionários, que incrementem em 20% o número de empregados ao ano, durante um período de três anos consecutivos. Como um subtipo das empresas de alto crescimento, as chamadas empresas “gazelas” devem ter ao menos cinco anos de vida e apresentar, em um período de três anos consecutivos, um incremento do número de funcionários ou de receitas de no mínimo 20%.

<sup>17</sup>SARFATI, Gilberto. 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. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 25-48, Feb. 2013

<sup>18</sup>SARFATI, G. (2013). *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*, 47(1), p. 25-48, 2013

<sup>19</sup>OECD. High-growth enterprises and gazelles. Disponível em: [www.oecd.org/std/business-stats/39639605.pdf](http://www.oecd.org/std/business-stats/39639605.pdf). Acesso em 15 de agosto de 2016.



Os chamados empreendedores por estilo de vida são, em sua maioria, os trabalhadores por conta própria ou empresários de micro e pequeno porte. Pode-se dizer que são empresas constituídas essencialmente para suprir as necessidades financeiras básicas dos empreendedores, mas que também contribuem para geração de um número limitado de empregos. A despeito das micro e pequenas empresas não terem a tradição de crescimento elevado no longo prazo, em seu conjunto, elas correspondem a maior base de emprego em todo o mundo, assim como no Brasil.

Diante do exposto acima, faz-se necessário diferenciar o âmbito das políticas públicas direcionadas aos empreendedores de alto impacto e aos empreendedores estilo de vida. As políticas públicas que dão apoio aos empreendedores de alto impacto são definidas como políticas de empreendedorismo. Já para os empreendedores estilo de vida, as políticas de apoio são focadas para as micro e pequenas empresas.

As políticas de empreendedorismo têm a finalidade de estimular indivíduos (empreendedores) altamente inovadores, que tenham o potencial de provocar alto impacto econômico, promovendo serviços e produtos que contenham maior valor agregado. Por exemplo, em uma região onde se concentram diversos empreendedores de alto impacto reunidos, percebe-se uma sensível melhora nos indicadores de desenvolvimento econômico local.

O que se espera é que a partir da combinação dos diferentes e complementares fatores para se arquitetar as bases para o desenvolvimento local, seja gerado um ciclo virtuoso, em que o empreendedorismo possa se enraizar e gerar, de fato, desenvolvimento local, como ilustra o infográfico a seguir.

As políticas de micro e pequenas empresas são, em última instância, consideradas como políticas fundamentalmente sociais.

Todavia, as políticas de empreendedorismo dividem-se em políticas de estímulo e políticas regulatórias, estas vão impactar todo o ambiente de negócio, enquanto aquelas as atividades empreendedoras de alto impacto.

De forma sintética, políticas regulatórias são essenciais para o ambiente de negócios / empreendedor e, portanto, beneficiam tanto o empreendedor de alto impacto como o empreendedor estilo de vida. A construção de um arcabouço regulatório claro e bem estruturado reflete efeitos positivos sociais e no desenvolvimento. No tocante às políticas de estímulo, estas estão direcionadas às ações que fomentem essencialmente a atividade empreendedora de alto impacto.<sup>20</sup>

Definições e classificações são muitas, dada a relevância do tema no cenário contemporâneo e o volume de estudos e a abrangência da literatura. Como se verá a seguir, há diversas tipologias

---

<sup>20</sup>Para acessar o estudo completo, consultar o documento da FGV em [http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4094\\_FGV\\_Desenvolvimento\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_de\\_Fomento\\_ao\\_Empreendedorismo\\_em\\_Estados\\_e\\_Municipios\\_Caderno.pdf](http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4094_FGV_Desenvolvimento_de_Politicas_Publicas_de_Fomento_ao_Empreendedorismo_em_Estados_e_Municipios_Caderno.pdf)

## O ciclo virtuoso do empreendedorismo.



Figura 1.1: Ciclo Virtuoso do Empreendedorismo

fonte: Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estado e Municípios. FGV – SP, 2012

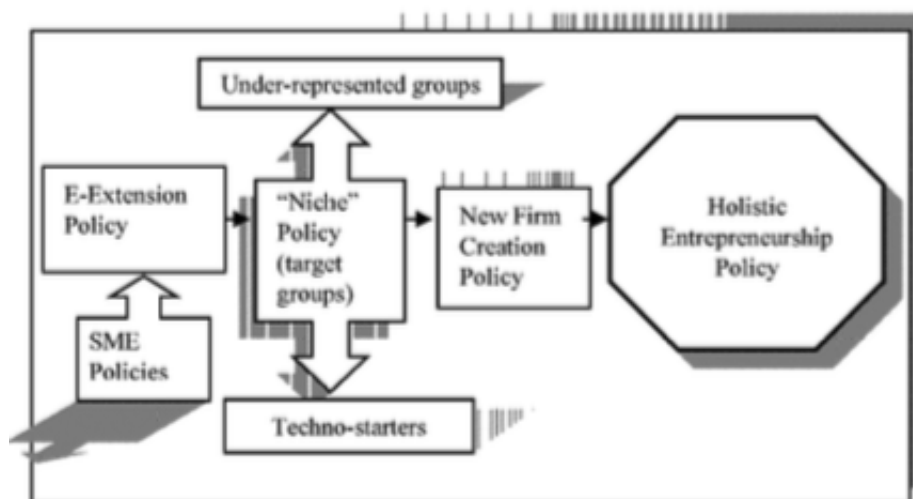


Figura 1.2: Quadro-resumo de Lundstrom e Stevenson (2004)

sobre o conceito de empreendedorismo e trataremos algumas delas dentro da perspectiva que permeia todo o trabalho: o desenvolvimento local no contexto do estado de Goiás.

Primeiramente, deve-se enfatizar que a configuração de uma política governamental de fomento ao empreendedorismo depende de uma série de fatores contextuais, quais sejam: a estrutura econômica da região e seu nível de desenvolvimento econômico, a visão adotada pelo governo sobre quais são as fontes de crescimento econômico, o nível de desemprego e emprego por conta própria, o número de empregadores, a dinâmica empreendedora existente e quão profunda é a infraestrutura de apoio às pequenas e médias empresas (PMEs).

## 1.4 Tipologias de Políticas de Empreendedorismo

Políticas de empreendedorismo são, segundo Reynolds (1994), aquelas em que há o ímpeto de encorajar agentes econômicos a conceituar ideias de negócios, facilitar a entrada de novos empreendimentos no mercado (por meio de medidas diretas e indiretas) e facilitar o crescimento de novos negócios.

Nos parágrafos que se seguem, será apresentada uma possibilidade de categorização das políticas de empreendedorismo. A tipologia fundamental das políticas de empreendedorismo, conforme esquematizado na figura 1.2 compreende quatro categorias básicas. Esta seção do texto é inspirada em Lundstrom e Stevenson<sup>21</sup>.

As políticas de extensão ao empreendedorismo são aquelas em que o governo introduz políticas orientadas ao empreendedorismo dentro do quadro de suas políticas para PMEs, cujo principal

<sup>21</sup>LUNDSTROM, A., STEVENSON, L. (ed.). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Kruwer, 2004.

vetor de trabalho é focado sobre os “ready entrepreneurs”, por meio de planejamento de negócios e apoio por meio de aconselhamento, informação e, porventura, financiamento. São o que se pode chamar de políticas de nicho específico, ou seja, destinam-se a satisfazer as necessidades de grupos em particular, em que existe potencial para a criação de novas empresas. As políticas de criação de novas firmas têm ênfase sobre a questão de remover barreiras e de facilitar o processo de criação de empresas em si. A visão mais holística do problema é uma composição complexa dos outros três tipos e tem o objetivo mais amplo de criar uma “sociedade empreendedora”, por meio do fortalecimento tanto da cultura quanto do ambiente empreendedor. Este tipo de política traz, desde a sua formulação, objetivos de curto e longo prazo quanto a questões de desenvolvimento mais profundas.

### 1.4.1 Políticas de Extensão ao Empreendedorismo

Um governo com uma abordagem de extensão ao empreendedorismo é aquele que não tem uma política mais específica de empreendedorismo. Ela existe no sentido de responder a uma demanda local ou regional de atividades de criação de novas empresas por meio da extensão de serviços que já são providos por programas mais amplos de apoio às PMEs. O ponto focal dessas políticas é o de reduzir falhas de mercado ou de reduzir as dificuldades para as PMEs já existentes. “Entrepreneurship-oriented measures tend to be a marginalised priority and weakly resourced compared to SME policy measures.” Segundo Lundstrom e Stevenson<sup>22</sup>, esse tipo de política é o mais comum em países onde já há instalada uma rede de apoio às PMEs, como a Austrália, o Canadá, a Suécia, Taiwan e os Estados Unidos. Trata-se de países com poucas barreiras regulatórias ou administrativas ao processo de criação de empresas, onde os custos para a entrada no mercado são relativamente baixos.

To a great extent, the E-extension approach can be described as a reactive response to growing demand from nascent and new entrepreneurs for start-up information, advice, and financing or as a strategy for generating employment, especially in high unemployment regions.<sup>23</sup>

Para a extensão do empreendedorismo, o trabalho é o de garantir acesso a recursos, como aconselhamento, informação e financiamento. Há também a dimensão de fornecer fomento a pessoas de regiões em que há um déficit de empreendedorismo, o que é um ponto de contato com “políticas de nicho”, como, por exemplo, atribuir uma parcela relativamente maior dos recursos a mulheres ou a jovens.

---

<sup>22</sup>*ibid.*

<sup>23</sup>*id.*, p.119

Countries with E-extension approaches, with the exception of Sweden, were ones with high levels of self-employment, high start-up rates, and/or high nascent entrepreneur prevalence rates. Because of these high levels of entrepreneurial dynamism, their governments perhaps do not see any immediate compelling reason to make major adjustments in their policy positions to further influence an "entrepreneurial climate".<sup>24</sup>

Essa é uma das razões pelas quais, nos países supramencionados, não costumam haver diretivas políticas nacionais pró-empresendedorismo.

### 1.4.2 Políticas de Criação de Novas Firms

Esse tipo de política concerne aspectos relacionados à facilitação da entrada e saída de empresas no mercado. Seu escopo fundamental é o de simplificar os processos e reduzir os custos de se criar uma nova firma, sobretudo por meio da simplificação na legislação e nos processos necessários para que se empreenda.

Um dos maiores problemas administrativos/regulatórios que afetam a atividade empreendedora têm a ver com os custos e o tempo que se toma para abrir uma empresa.

The objective of New Firm Creation policy is to reduce this time and cost to a minimum so more people will be able to start and formalise their businesses.<sup>25</sup>

Essa abordagem implica uma revisão geral de processos, e de maneira descentralizada, haja vista que diversos órgãos governamentais estão envolvidos nos custos regulatórios e administrativos que afetam o nível de empreendedorismo de determinado país ou região. No Brasil, por exemplo, há tributos de todas os entes federados, contribuições para a previdência social, normas trabalhistas, regulação sanitária entre outros.

Lundstrom e Stevenson afirmam que esse tipo de política tem sido dominante, por exemplo, na Espanha, por conta de características socioeconômicas desse país, no que diz respeito ao alto nível de trabalho por conta própria e também por conta do alto índice de desemprego. A política de criação de novas firms é enxergada, pelo governo, como um veículo necessário para a criação de postos de trabalho.

---

<sup>24</sup>*id.*, 2004, p.120

<sup>25</sup>*id.*, 2004, p.121

### 1.4.3 Políticas de nicho

Um governo que adota políticas de nicho objetiva estimular uma maior criação de empresas em segmentos particulares da população. A lógica ordenadora para atingir grupos-alvo pode ser a criação de empregos, inclusão social, igualdade de gênero, integração dos mercados de trabalho ou criação de riqueza. Sob uma perspectiva mais ampla, a meta desse tipo de abordagem pode ser o de aumentar os níveis de pessoas qualificadas como “empregadoras” em grupos sub-representados, como mulheres, jovens, minorias étnicas e os desempregados. Há também políticas, que se enquadram na categoria de políticas de nicho que são aquelas mais voltadas a empreendimentos de alta tecnologia, cujos sujeitos são, principalmente, egressos da pós-graduação em áreas intensivas em tecnologia.

Under-represented groups may face social or economic barriers to the entrepreneurial process and techno-starters may face market failures due to the uncertainty and high risk associated with high-technology businesses. "Niche" policy is likely to include Motivation and Skills- oriented measures as well as Opportunity measures.<sup>26</sup>

A política de nicho é, frequentemente, complementar àquela política de extensão do empreendedorismo e costuma ser mais efetiva em países onde há uma cultura empreendedora mais sedimentada. Não se deve tratá-la, segundo Lundstrom e Stevenson, como a única política a ser adotada, uma vez que seus efeitos serão limitados se houver condições negativas, como o excesso de barreiras à entrada no mercado. Os autores propõe uma categorização, que se encontra apresentada na figura abaixo.

### 1.4.4 Políticas Holísticas de Empreendedorismo

Trata-se da categoria mais abrangente de políticas de empreendedorismo. Ela incorpora dimensões das três abordagens anteriores.

Por meio de iniciativas mais integradas, o governo pode agir no sentido de combater todo um conjunto de falhas, quais sejam: falhas sistêmicas, sociais, educacionais, informacionais de mercado, bem como externalidades negativas.

O que move uma política holística de empreendedorismo é a expectativa de atingimento de maiores níveis de dinamismo econômico, inovação, produtividade e crescimento, por meio de robusta atividade empreendedora.

---

<sup>26</sup>*id.*, 2004, p.122

Policy features	Type 1 – Under-represented groups	Type 2 – Techno-starters; innovative entrepreneurs
Rationale for policy	Job creation, social inclusion, diversity; gender equity	Wealth creation; innovation; creation of value from R&D
Basis of demographic selection	Groups with lower than national average self-employment or business ownership rates	People with post-secondary educations; working in post-secondary educational environments (graduates, researchers, technologists)
Objectives	Develop entrepreneurial potential; increase start-up rates	Stimulate innovative start-ups; foster development of high-growth potential firms
Dominant policy areas		
Financing	Micro loan programmes; loan guarantee schemes	Equity financing schemes (pre-seed funds, angels, venture capital)
Support Infrastructure	Dedicated enterprise centers/agencies	Technology incubators/innovation centers
Business support measures	Advice and counseling	Technical assistance and consulting
Regulatory issues	Government procurement set-asides	Review of intellectual property rules; simplification of patenting laws and procedures
Networks	Support for formation of entrepreneur associations	Support for cluster networks; networks of high-growth firms
Skills development	Self-employment training	Entrepreneurial skills, business development support

Figura 1.3: Quadro de Lundstrom e Stevenson (2004)

Esta será a abordagem sugerida para o Estado de Goiás, de modo que os desenvolvimentos que se seguem neste texto dizem respeito a uma abordagem mais holística, com foco no desenvolvimento econômico local sustentável e duradouro, por meio do empreendedorismo.

## 1.5 Indicadores de Empreendedorismo

As maneiras pelas quais se avalia uma política pública de fomento ao empreendedorismo devem estar solidamente articuladas em indicadores que permitam compreender se o efeito produzido é amplo e duradouro e se está relacionado a uma política de desenvolvimento econômico.

Avanzini<sup>27</sup> elenca sete dimensões por meio das quais deve fundamentar-se a análise:

1. **Atividade empreendedora:** sob esta categoria, incluem-se três subdimensões, quais sejam: a dinâmica empresarial, a sobrevivência de firmas e a propriedade<sup>28</sup>. Segundo o autor, do ponto de vista de análise, a dinâmica empresarial, enquanto abertura de firmas e a sua sobrevivência são os principais proxies de atividade empreendedora.
2. **Emprego:** avalia-se o impacto do empreendedorismo no emprego, por meio da simples medição do saldo líquido de empregos ligado ao empreendedorismo;
3. **Atividade Econômica:** trata-se de uma categoria mais ampla que a de emprego, que pode incluir ganhos no varejo, maior participação das PMEs no mercado, aumento do comércio internacional, entre outros;
4. **Espírito, cultura e iniciativa empreendedora:** trata-se de uma dimensão que pode produzir externalidades positivas para a sociedade, haja vista que, havendo mais indivíduos com espírito empreendedor, mais oportunidades são aproveitadas, mais inovação pode vir a ser criada etc;
5. **Barreiras à atividade empreendedora e ambiente de negócios:** a análise deve incluir aqueles fatores que favorecem o surgimento de ambientes de empreendedorismo;
6. **Acúmulo de conhecimento (knowledge procurement):** este indicador existe pois supõe-se que há uma correlação entre conhecimento e empreendedorismo;
7. **Inovação:** trata-se do produto do acúmulo de conhecimento que se apresenta sob a forma de novos produtos, mercados, processos e aplicações.

Esse panorama de indicadores é apenas um dentre os muitos possíveis recortes da realidade do empreendedorismo. No entanto, por meio de uma análise de tal forma multifacetada, pode-se ter conhecimento acerca das potencialidades empreendedoras de determinada localidade.

<sup>27</sup>AVANZINI, D. Designing Composite Entrepreneurship Indicators. In: NAUDÉ, W. (ed.). *Entrepreneurship and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>28</sup>No original, *ownership*, categoria que é utilizada para distinguir das atividades de gestão pelo fato de se tratar de atividades envolvendo risco



## 1.6 Perspectiva Econômica

### 1.6.1 Taxa ótima de empreendedorismo

Para que haja uma necessidade para uma política pública de empreendedorismo, a taxa efetiva de empreendedorismo deve ser diferente da taxa ótima de empreendedorismo, medida em termos da entrada do crescimento e da saída de firmas do mercado. As razões para que não haja um equilíbrio de mercado, independentemente da atuação do setor público, podem ser o quadro institucional vigente, o tamanho do setor público em contraposição ao setor privado e o papel dos impostos, bem como a existência de diferentes tipos de falhas de mercado.

Segundo Karlsson e Andersson<sup>29</sup>, assim como na teoria da firma individual, na qual a produção se dá até o ponto em que a receita marginal iguala o custo marginal, a taxa ótima de entrada no mercado ocorre quando a receita marginal social iguala o custo marginal social de saída. Deve-se levar em conta também, no entanto, a análise de longo prazo, em que existe crescimento econômico e mudança tecnológica.

### 1.6.2 Instituições

A literatura institucionalista pode trazer contribuições para o quadro de análise do empreendedorismo<sup>30</sup>. A maneira pela qual leis, regulações, acordos coletivos etc. determinam o comportamento dos agentes econômicos é o objeto de estudo dessa linha de pesquisa. As instituições atuam de duas maneiras básicas: garantindo direitos de propriedade e reduzindo custos de transação.

It is the primary responsibility of government to see that economic agents can operate within a proper institutional framework. The reason is that the institutional framework defines the incentives for economic agents to transform their business ideas to action, and determines to what extent unnecessary barriers will hamper them<sup>31</sup>.

Segundo os autores, sociedades que têm instituições disfuncionais, em que as instituições não existem ou não têm o *enforcement* necessário, costumam apresentar taxas efetivas de empreendedorismo muito mais altas ou mais baixas do que a taxa ótima.

<sup>29</sup>KARLSSON, C., ANDERSSON, M. Entrepreneurship Policies: Principles, Problems and Opportunities. In: LEITÃO, J., BAPTISTA, R. *Public Policies for Fostering Entrepreneurship*. New York: Springer, 2009.

<sup>30</sup>Essa tradição de pesquisa remonta ao trabalho do economista Douglass North

<sup>31</sup>*id.*, p. 116

### 1.6.3 Falhas de Mercado

Em um mercado de concorrência perfeita, em que os agentes são tomadores de preços, não haveria, teoricamente, necessidade para políticas de empreendedorismo, pois o próprio mecanismo de mercado conduziria à taxa ótima de empreendedorismo. Porém, como é sabido, o mundo real não corresponde àquilo que propõem os modelos microeconômicos mais elementares. Existem falhas de mercado, as quais têm o potencial de serem corrigidas por meio de política pública.

*Falhas de informação:* Existem diversas falhas de informação que se relacionam a políticas de empreendedorismo. O exemplo mais relevante é o da informação assimétrica. Os autores citam o exemplo do mercado de ideias empreendedoras. Imagine que determinado indivíduo tem uma ideia inovadora, mas não detém os recursos financeiros ou de gestão para empreender. O movimento mais natural seria o de vender essa ideia a um terceiro, mas essa venda é difícil, na medida em que o potencial comprador pode não conseguir avaliar corretamente o valor da ideia. Dessa forma, a ideia pode perder-se, já que o resultado ótimo, que seria o novo empreendimento, não ocorre. O resultado é subótimo e ocorre uma perda de bem-estar na sociedade.

*Bens coletivos:* No exemplo anterior, imagine que o indivíduo detentor da ideia inovadora opte por não empreender por conta da natureza não-excludente do bem *propriedade intelectual*. Nesse sentido pode haver benefício social de instituições que instituem patentes, por exemplo.

*Economias de escala e outras barreiras à entrada:* O fato de alguns mercados operarem por economias de escala dificulta a entrada de novas firmas no mercado, haja vista que ela se defrontará com um custo médio inicial mais elevado do que as empresas já estabelecidas.

More generally we can say that there is no incentive for private firms to facilitate or encourage perfect competition. If the opportunities emerge, it is in the interest of the individual actors to establish a position in the market such that they get influence over the market and thus cause a twist away from a resource allocation, which is efficient from a social point of view.<sup>32</sup>

Existem algumas formas de barreiras à entrada listadas abaixo.

1. Preços predatórios;
2. A existência de proteção intelectual
3. Lealdade do consumidor
4. Altos custos de P&D

---

<sup>32</sup>*id.*, p. 122

5. Práticas restritivas

6. Demanda inelástica

Note-se que quando se fala em barreiras à entrada, não necessariamente está se falando em algo deletério para a sociedade, mas apenas em fatores que obstruem a criação e sustentabilidade de novas firmas. Esses fatores geram oportunidade para a criação de política pública de empreendedorismo.

## Capítulo 2

# Experiências de Desenvolvimento Econômico Local

### 2.1 Enfoques Sistêmicos e Focalizados

O desenvolvimento econômico é um fenômeno multidimensional. Como ficou claro ao longo desse texto, não é possível promover um maior dinamismo na economia local sem uma combinação entre políticas regulatórias, relacionadas à simplificação de procedimentos e ao ambiente de negócios<sup>1</sup>, e políticas de estímulo, as quais dizem respeito ao favorecimento de condições estruturais para o florescimento de uma cultura empreendedora no longo prazo, tais como promoção de educação de alto nível, sistemas de pesquisa e desenvolvimento, acesso a crédito e orientação aos empreendedores.

Da mesma forma, as possibilidades de promover o desenvolvimento econômico local não serão viáveis sem a devida atenção aos fatores que podem favorecer ou impedir as atividades econômicas em uma localidade. Nesse caso, estão relacionadas à competitividade de forma mais ampla, compreendendo dimensões como: inovação técnica, fatores organizacionais e institucionais, atitudes da sociedade local, flutuações da demanda, distância dos mercados consumidores, ajustes no mercado dos fatores de produção, fatores naturais, qualidade da administração pública, e a infraestrutura social e econômica.

Contudo, distintas abordagens metodológicas estão presentes entre as concepções acima. Referem-se a dinâmicas sociais com distintas complexidades, operando ora em nível mais sistêmico, ora mais focalizado. A delimitação de uma política de desenvolvimento econômico local precisa incorporar realidades mais abrangentes, incluindo fenômenos sociais, econômicos, políticos,

---

<sup>1</sup>World Bank. Doing Business 2016. Disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/~/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

culturais e ambientais. Por outro lado, políticas relacionadas ao ambiente de negócios e à cultura empreendedora, fundamentais para gerar um maior dinamismo econômico, são bem mais específicas, dialogam com fenômenos de escopo mais limitado. Nessa perspectiva, caracterizam intencionalidades e abordagens conceituais distintas, cuja operacionalização na forma de indicadores acompanha as necessidades características a cada enfoque.

Entre as abordagens sistêmicas para a promoção do desenvolvimento econômico local podemos destacar o enfoque metodológico proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2010, conhecido como Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES). Trata-se de um programa de assistência técnica não-reembolsável, presente em 71 cidades na América Latina e Caribe, que fornece apoio direto aos governos centrais e locais no desenvolvimento e implementação de planos de sustentabilidade urbana. O ICES emprega um enfoque abrangente e interdisciplinar para identificar, organizar e priorizar intervenções urbanas para enfrentar os principais obstáculos ao crescimento sustentável nas cidades emergentes na região.

Na perspectiva do desenvolvimento da economia local, o ICES propôs, a partir de 2015, um diagnóstico específico que aborda a competitividade e o desenvolvimento econômico local, de forma a permitir propostas de intervenção prioritárias integrando melhoria da competitividade territorial e geração empregos produtivos. A nova metodologia é composta de 17 indicadores, estruturados em torno de 10 temas, que por sua vez estão divididos em 15 subtemas (figura 3.1).

A proposta deste conjunto de indicadores é constituir uma base para caracterização do cenário do território considerando as principais dimensões e variáveis da estrutura produtiva. Essa avaliação, porém, é contextualizada incorporando elementos como infraestrutura, condições organizacionais e institucionais e até mesmo a qualidade da administração pública. Por fim, a partir dos diagnósticos, financiados pelo próprio BID, são elaborados os planos de ação que darão origem aos projetos estratégicos que integrarão a carteira elegível para financiamento da própria instituição ou de outros organismos tanto locais quanto internacionais.

A característica distintiva aqui é a concepção mais ampliada sobre os fatores que condicionam o desenvolvimento econômico. Portanto, não estamos falando apenas de políticas públicas específicas favoráveis aos negócios, mas de um conjunto de políticas da área urbana, social e ambiental. Esta abordagem metodológica contrasta com visões mais focalizadas presentes em grande parte das experiências de desenvolvimento econômico local que têm no apoio aos negócios sua principal aposta. Inspiradas por modelos construídos pelo Banco Mundial, em sua pesquisa anual *Doing Business*, e pelo *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*, iniciativa da *London Business School* e do *Babson College*, muitas dessas experiências procuram fortalecer o ambiente de negócios e estimular ao empreendedorismo.

O relatório *Doing Business* é a principal publicação do Banco Mundial. Constitui uma série de relatórios anuais, já na 13ª edição, que medem os regulamentos que estimulam os negócios

#	TEMAS	#	SUBTEMA	#	INDICADOR
A	Capital Humano	A.1	Nivel de estudios del capital humano	1	Población activa con estudios universitarios
B	Internacionalización	B.1	Apertura comercial	2	Exportaciones de bienes y servicios
		B.2	Infraestructura para la competitividad	3	Aeropuertos
				4	Puertos
C	Tejido productivo	C.1	Crecimiento productivo	5	PIB per cápita de la ciudad
				6	Tasa de crecimiento del PIB per cápita de la ciudad
D	Tejido empresarial	D.1	Desarrollo empresarial	7	Incremento anual de empresas
		D.2	Calidad del tejido empresarial	8	Empresas con aval de certificación de calidad
E	Investigación, desarrollo e innovación	E.1	Inversión en I+D	9	Gasto en investigación y desarrollo
F	Mercado laboral	F.1	Desempleo	10	Tasa de desempleo
		F.2	Empleo informal	11	Empleo informal como porcentaje del empleo total
G	Sector financiero	G.1	Inversión extranjera	12	Inversión extranjera directa
H	Entorno fiscal	H.1	Carga impositiva	13	Tiempo para preparar y pagar impuestos
I	Ambiente de negocios	I.1	Clusters	14	Existencia de clusters
		I.2	Regulación de negocios e inversiones	15	Días para obtener una licencia de negocios
		I.3	Gestión estratégica de la infraestructura	16	Existencia de una plataforma logística
J	Conectividad	J.1	Internet	17	Empresas con web propia

Figura 2.1: Promoção do Desenvolvimento Econômico Local Competitivo e Sustentável

e os que restringem. O documento apresenta indicadores quantitativos sobre as regulamentações de negócios e a proteção dos direitos de propriedade que podem ser comparados entre 189 economias do Afeganistão ao Zimbábue e ao longo do tempo.

Com atenção maior ao ambiente de negócios, a pesquisa cobre 11 áreas que afetam a vida de uma empresa. Dez dessas áreas estão incluídas em um ranking sobre a facilidade de fazer negócios: abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção, obtenção de eletricidade, registro de propriedades, obtenção de crédito, proteção de investidores minoritários, pagamento de impostos, comércio internacional, execução de contratos, resolução de insolvência e regulação do mercado de trabalho.

O Global Entrepreneurship Monitor (GEM), por outro lado, tem como objetivo compreender o papel do empreendedorismo no desenvolvimento econômico e social dos países. A pesquisa teve início em 1999 com 10 países e abrange atualmente quase 100 economias, fazendo dele o maior estudo em andamento sobre o empreendedorismo no mundo. Na pesquisa mais recente realizada em 2015, foram incluídos 60 países, cobrindo 70% da população global e 83% do PIB mundial<sup>2</sup>.

Ao contrário da pesquisa do Banco Mundial, o foco principal do GEM é o indivíduo empreendedor e não a empresa ou o ambiente para seu desenvolvimento. Assim, consegue retratar por meio de levantamento em fontes primárias, dados sobre a cultura e motivação do empreendedor, perfil socioeconômico, características dos empreendimentos e taxa de empreendedorismo segundo estágio de maturação do negócio.

Nesse caso, o GEM utiliza um conceito amplo de empreendedorismo reconhecendo empreendedores formais ou informais, tanto da base da pirâmide, empreendimentos muito simples, ou aqueles empreendimentos de alto impacto e de mais alto valor agregado.

No Brasil, país no qual a pesquisa é realizada desde 2000, o projeto é conduzido pelo Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) com o apoio técnico e financeiro do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), além do envolvimento do Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios da Fundação Getúlio Vargas (Cenn), sócio desde 2011. A partir do trabalho do Cenn, juntamente com outro órgão da FGV, o Centro de Estudos em Administração e Governo (Ceapg), também surgiu uma importante contribuição para a avaliação das políticas de apoio ao empreendedorismo e da cultura empreendedora no país.

Na verdade, trata-se de um esforço para combinar as duas abordagens anteriores desenvolvidas pelo Banco Mundial e pelo GEN, pois permite uma avaliação tanto do ambiente de negócios

---

<sup>2</sup>Empreendedorismo no Brasil 2015. GEM. Sebrae. Disponível em [http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos\\_pesquisas/pesquisa-gem-empreendedorismo-no-brasil-e-no-mundodestaque9,5ed713074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/estudos_pesquisas/pesquisa-gem-empreendedorismo-no-brasil-e-no-mundodestaque9,5ed713074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD)

quanto das características do empreendedor. Assim, com a publicação “Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo”, lançada em 2012, seus autores mostram como o ambiente de negócios está fortemente relacionado às ações do Estado e como este pode criar barreiras e incentivos à atividade empreendedora. O trabalho resultou em um instrumental de autodiagnóstico voltado para gestores públicos para avaliação do ambiente de negócios promovido pelas políticas governamentais com vistas à sua melhoria (ANEXO II) e produziu ainda um conjunto de 25 indicadores que permitem diagnosticar a capacidade de resposta e a efetividade das políticas de fomento ao empreendedorismo.

Os indicadores acima tiveram origem em dados públicos de fácil obtenção, porém, há também aqueles que requerem maior elaboração pela ausência de informações de uma série histórica. Sua utilidade para nosso estudo é bastante reveladora, pois nos permitirá identificar critérios a partir dos quais radiografar algumas abordagens focalizadas de apoio ao empreendedorismo no Brasil. Nesse caso, poderemos construir um repertório de práticas a partir da qual avaliar a própria experiência de Goiás.

## **2.2 Experiências Brasileiras de Políticas Públicas Focalizadas: Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios**

A partir de agora passaremos a um exercício de identificação de referências de políticas públicas de apoio às MPEs e ao empreendedorismo, usando o critério de agrupamento presente nos estudos do Ceapg/Cenn, da Fundação Getúlio Vargas, ou seja, políticas regulatórias e de estímulo<sup>3</sup>. Como poderemos notar, embora o SEBRAE seja um dos grandes atores responsáveis pela agenda de políticas relacionadas ao empreendedorismo, especialmente no que se refere às pequenas e médias empresas, fica claro que o leque de possibilidades vai muito além do que faz a instituição. Embora, desempenhe papel essencial e esteja associado a boa parte das iniciativas identificadas, sobretudo, no que se refere às políticas voltadas para os empreendedores por estilo de vida, veremos que ações típicas do SEBRAE como apoio à implantação da Lei Geral para Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006), rodadas de negócio, disponibilização de informações sobre o tema, apoio técnico, reconhecimento de boas práticas e oferta de cursos especializados, são apenas uma parte do cardápio de possibilidades identificadas entre as práticas de Estados e Municípios para promover o empreendedorismo.

---

<sup>3</sup>O critério para pesquisa das experiências acompanhou a pesquisa realizada pelo Ceapg e pelo Cenn, da Fundação Getúlio Vargas. Também foram consultadas as referências disponibilizadas pelo SEBRAE e pelo Banco de Tecnologias Sociais, da Fundação Banco do Brasil. Todas as práticas listadas tiveram seus dados atualizados a partir de pesquisa nos sites correspondentes.



Tomando o modelo de indicadores acima como parâmetro avaliativo para classificação de experiências de políticas públicas brasileiras, elaboramos uma classificação para facilitar o reconhecimento dos instrumentos e governança utilizados por estas. Segundo a classificação proposta acima, tais referências se enquadrariam em uma abordagem mais focalizada da formulação das políticas, na medida em que não entram em questão aspectos mais estruturais do desenvolvimento econômico local como a qualidade do capital social e humano, recursos físicos e relacionados com a infraestrutura. Por outro lado, estão presentes em seu desenho medidas para o fortalecimento de um ambiente empreendedor, compreendendo políticas regulatórias e de políticas de estímulo, voltadas para ampliação do conhecimento, acesso a crédito, desenvolvimento de cultura empreendedora e de ecossistemas adequados para o empreendedorismo.

Conforme já explorado anteriormente, essa classificação pode ser feita em duas categorias:

**Políticas regulatórias, incluem:**

- Regras de entrada e saída de negócios;
- Regras trabalhistas e sociais;
- Regras de propriedade;
- Regras tributárias;
- Regras de propriedade intelectual;
- Regras de falência; e
- Regras que afetem a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juro e acesso a financiamento).

Público-alvo: Empreendedores de alto impacto e por estilo de vida

**Políticas de estímulo, incluem:**

- Promoção de cultura e educação empreendedora;
- Desenvolvimento de indústria de incubadoras e venture-capital;
- Programas de promoção da inovação (pesquisa e desenvolvimento);
- Programas de fomento à internacionalização; e
- Aumento de acesso ao empreendedorismo por grupos sub-representados (étnicos, mulheres etc.).

Público-alvo: Empreendedores de alto impacto

Para facilitar a análise, dividimos algumas das experiências relacionadas pela literatura mais recente segundo as principais possibilidades listadas acima. O olhar para cada prática procurou adotar um segundo viés analítico. Considerando nosso interesse didático, ou seja, de que maneira tais experiências permitem problematizar o programa desenvolvido pelo Governo do Estado de Goiás, procuramos evidenciar sempre que possível algumas características para facilitar a comparação, tais como a) narrativa (o que promete entregar, seu principal objetivo); b) desenho metodológico (como se propõe a resolver o problema, sua aposta); c) arranjo institucional/governança (mecanismos de tomada de decisão e resolução de conflitos, mecanismos de participação e desenho de implementação); d) instrumentos (prevê fundo, criação de instituições, grupos de trabalho, formação, etc.); e) cardápio de ofertas (produtos e serviços que oferece); f) processos (como vai entregar, avaliar, etc.); g) resultados e impacto (indicadores de efetividade).

### **2.2.1 Educação e cultura empreendedoras (motivação, inspiração, informação)**

#### **2.2.1.1 Educação Empreendedora - São José dos Campos/SP e Santa Rita do Sapucaí/MG**

No caso de São José dos Campos, a motivação maior para a criação da política foi promover a diversificação da economia do município no longo prazo, evitando a grande dependência das grandes empresas instaladas ali. Iniciada no final dos anos 1990, após a crise da Embraer, juntamente com outras medidas de apoio ao empreendedorismo realizadas pela prefeitura previa a introdução do empreendedorismo nos anos finais do Ensino Fundamental. Incluiu a formação dos professores e a adoção de uma pedagogia empreendedora. Em 2004, foi implementado o Centro de Educação Empreendedora (Cedemp) com a missão de sistematizar, coordenar e implementar todas as atividades empreendedoras das escolas. Aplicaram a chamada “pedagogia do sonho”, na qual a criança deve aprender a sonhar, mas também como realizar o sonho. Já os jovens do oitavo e nono anos eram preparados para construir um plano de negócio em grupos de 10 alunos. Na Feira do Jovem Empreendedor os grupos apresentam os seus trabalhos e os melhores participam do Laboratório do Jovem Empreendedor, criado em 2009 pelo Cedemp, funcionaria como uma pré-incubadora apoiada pelo Sebrae e pelo Centro para a Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista (Cecompi).

Santa Rita do Sapucaí foi precursor na adoção do ensino técnico na área de eletrônica, o qual ocorreu em 1959, com o apoio do então presidente Juscelino Kubitschek. Com a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, em 1962, foi criado o Instituto Nacional de Telecomunicações de Santa Rita do Sapucaí (Inatel). Mais tarde, surge em 1971 o Centro de Ensino Supe-

rior em Gestão, Tecnologia e Educação (FAI). Com a existência de capital humano qualificado, várias empresas se instalaram na região, dando origem a um polo tecnológico que transformou a cidade em referência no setor de TIC. Tal vocação se converteu na bandeira de sucessivas administrações municipais. A partir de 2002, o município adota a pedagogia empreendedora, nos mesmos moldes de São José dos Campos, trabalhando com toda a educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio.

### 2.2.1.2 Movimento Educação Empreendedora

O Movimento de Educação Empreendedora<sup>4</sup>, iniciativa da organização da sociedade civil, Endeavor, e do Sebrae, tem com o propósito desenvolver e apoiar as instituições de ensino superior a se tornarem mais empreendedoras e agentes chave dos seus ecossistemas empreendedores locais. Para isso, a iniciativa criada neste ano propõe duas iniciativas, a Rodada de Educação Empreendedora e o Prêmio de Educação Empreendedora.

A Rodada de Educação Empreendedora tem como proposta conectar e disseminar boas práticas. São encontros presenciais que procuram fornecer inspiração com casos e histórias de empreendedores que iniciaram seus projetos ainda na universidade, e de instituições e profissionais que estão inovando no ensino de empreendedorismo. Também trabalha pelo fortalecimento de uma rede de colaboração formada por professores, profissionais de Instituições de Ensino Superior e de outras organizações que acreditam e se engajam na educação empreendedora, dentro e fora da sala de aula.

Já o Prêmio de Educação Empreendedora busca iniciativas inovadoras de ensino de empreendedorismo (disciplinas, técnicas de ensino, pesquisas acadêmicas, eventos, programas de mentoria, programas de estágio) que possam inspirar novas práticas e transformar o ecossistema empreendedor universitário. As práticas reconhecidas são aquelas que conseguem combinar os recursos existentes de forma criativa para proporcionar novas oportunidades para alunos se envolverem com o empreendedorismo. Devem ter potencial para impactar a instituição de ensino transversalmente, desde a aprendizagem dos alunos até a sua comunidade, permitindo também uma reaplicação com poucos recursos, demonstrando potencial de escala.

---

<sup>4</sup><http://www.educacaoempreendedora.org.br/>

## **2.2.2 Fortalecimento do ecossistema e da governança (incubação, orientação, conexão com o mercado, PD&I e redes)**

### **2.2.2.1 Sistema de Parques Tecnológicos do Estado de São Paulo**

Parques tecnológicos são empreendimentos para a promoção de ciência, tecnologia e inovação e que oferecem oportunidade para as empresas paulistas transformarem pesquisa em produto, aproximando os centros de conhecimento (universidades, centros de pesquisas e escolas) do setor produtivo (empresas em geral). Esses ambientes propícios para o desenvolvimento de Empresas de Base Tecnológica (EBTs) e para a difusão da Ciência, Tecnologia e Inovação transformam-se em locais que estimulam a sinergia de experiências entre as empresas, tornando-as mais competitivas.

A administração central é exercida por organizações sociais (OS) a quem cabe administrar o condomínio com as funções de induzir, articular, regular e fiscalizar as atividades implantadas, como centros de desenvolvimento de tecnologias; condomínios empresariais; infraestrutura de laboratórios multiuso; instituições de Ciência e tecnologia, Ensino e Pesquisa; serviços de apoio à inovação e à transferência de tecnologia; e incubadora de empresas. O indicador normalmente apresentado nos relatórios de gestão é o crescimento do número de organizações presentes nos parques.

Atualmente, existem 28 iniciativas para implantação desses empreendimentos no Estado: Parque Tecnológico de São José dos Campos, Parque Tecnológico de Sorocaba, Parque Tecnológico de Ribeirão Preto, Parque Tecnológico de Piracicaba, Parque Tecnológico de Santos, Parque Tecnológico de São Carlos (ParqTec), Parque Tecnológico de Botucatu, Campinas, onde estão quatro iniciativas (Polo de Pesquisa e Inovação da Unicamp, CPqD, Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer e Techno Park), Parque Tecnológico de São José do Rio Preto e Parque Tecnológico de Santo André. Ainda há sete iniciativas com credenciamento provisório e outras oito em negociação.

### **2.2.2.2 Vale da eletrônica – Santa Rita do Sapucaí/MG**

De passado cafeeiro a pequena cidade do Sul de Minas se converteu em importante polo do setor de TIC do país. A criação do Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel) e do Centro de Ensino Superior em Gestão, Tecnologia e Educação (FAI) marca a mudança de vocação da cidade. Atraídas pela qualidade da mão de obra formada ali, empresas passaram a desenvolver novos produtos na região. O apoio às empresas nascentes começou já na década de 1980, com a Incubadora de Empresas e Projetos, do Inatel. Com apoio da prefeitura nascia um polo tecnológico de primeira geração, criado para apoiar a formação de empresas de base tecnológica com grande

interação com universidades e instituições de ensino. Hoje, o polo é gerido pelo Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos Eletrônicos e Similares do Vale da Eletrônica (SINDVEL), com apoio da Associação Comercial e da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG).

### **2.2.2.3 Incubadoras de São José dos Campos/SP**

Permite o barateamento de custos e oferece orientação a empreendimentos selecionados por uma das 4 incubadoras<sup>5</sup> (Incubaero; Incubadora tecnológica REVAP; Incubadora de Negócios; Incubadora Tecnológica Univap). Utilizam do modelo tradicional de incubação, compartilhando serviços para auxiliar na gestão e infraestrutura operacional. Após o período de incubação as empresas graduadas podem passar a fazer parte do Centro Empresarial, que está dentro do Parque Tecnológico, o qual também faz parte do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos do estado de São Paulo.

### **2.2.2.4 Sapiens Parque - Florianópolis/SC**

Trata-se de um parque tecnológico de inovação<sup>6</sup> concebido para promover o desenvolvimento de importantes segmentos econômicos de Florianópolis, atuando na promoção da ciência, tecnologia, meio ambiente e turismo. A administração do parque é realizada por uma sociedade de propósitos específicos estruturada sobre a forma de uma sociedade anônima de capital fechado que possui atualmente um capital social subscrito de R\$ 254 milhões. Entre os acionistas estão a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC), a SC Participações e Parcerias S.A., CERTI - Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras e o Instituto Sapiencia. O projeto começou a ser formulado pela Fundação Certi em 2000, mas começou a ser implantado em 2006, com a entrada do governo do estado como parceiro. Em uma área 4,5 milhões de m<sup>2</sup>, o parque está sendo estruturado em uma grande área de proteção ambiental de 2 milhões de m<sup>2</sup>. Fazem parte das iniciativas ali existentes centros de inovação de iniciativas pública e privada voltados ao fomento da inovação e da propriedade intelectual e tecnológica, arena multiuso para eventos, centro de serviços, incubadora de inovação, além do Centro Sapiens, um bairro de inovação voltado ao turismo, gastronomia, artes, design e tecnologia.

### **2.2.2.5 Programa “Capital da Inovação” – Florianópolis/SC**

O programa<sup>7</sup> tem como objetivo criar uma identidade que demonstre o potencial e os resultados obtidos pelas empresas e instituições do município, posicionando Florianópolis como celeiro de

---

<sup>5</sup><http://incubadoradenegocios.org.br/>

<sup>6</sup>[www.sapiensparque.com.br](http://www.sapiensparque.com.br)

<sup>7</sup><http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/sinctdes/index.php?cms=capital+da+inovacao&menu=4>

iniciativas inovadoras promovidas especialmente pelas suas empresas de base tecnológica, mas também por universidades, empresas de serviços, maricultura, e outras atividades. O programa prevê a definição de espaços de articulação e conversa relacionados ao processo de fomento econômico no município, envolvendo três atores centrais para o desenvolvimento: governo, iniciativa privada e universidade. Dessa maneira, propõe fortalecer e apoiar a rede de atores estratégicos, permeando todas as ações da Secretaria e todos os agentes locais, contribuindo para a geração, atração e retenção de empresas e talentos.

Atualmente, fazem parte da iniciativa mais de uma dezena de organizações, sendo elas a prefeitura, duas incubadoras tecnológicas (Midi e Celta), três redes e associações de empresas, um escritório de negócios (Escritórios de Negócios Internacionais - ENI), um parque tecnológico, um laboratório tecnológico, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc), a Fundação de Amparo à Pesquisa de Santa Catarina (Fapesc) e a Fundação Certi. Essa articulação se converteu no posicionamento estratégico hegemônico presente nas discussões sobre o desenvolvimento do município, definido em torno do fomento econômico do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Florianópolis possui, hoje, mais de 600 empresas de tecnologia, 15 centros universitários, 4 fundos de venture capital, 10 centros e institutos de pesquisa e desenvolvimento e é apontada pela revista Newsweek<sup>8</sup> como uma das dez cidades mais dinâmicas do mundo. Está entre as dez melhores cidades para fazer negócios, segundo a revista Exame, e classificada como a primeira capital do país em inclusão digital<sup>9</sup>, pela Fundação Getulio Vargas (FGV). O ecossistema criado na cidade também inclui quatro importantes incubadoras de empresas de base tecnológica, duas delas referências nacionais em metodologia de incubação: o Midi tecnológico<sup>10</sup>, financiado pelo Sebrae-SC e gerido pela Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (Acate), e o Celta<sup>11</sup>, mantido e gerido pela Fundação Certi em um prédio cedido pelo governo do estado. Florianópolis possui também uma forte concentração de parques tecnológicos, com destaque especial para: o ParqTec Alfa, localizado próximo ao centro e com estrutura já consolidada; além do Sapiens Parque e os condomínios de empresas instalados ao longo da SC 401, a chamada via da inovação.

#### **2.2.2.6 Rede Baiana de APL**

A Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais teve início em 2003 e contou com financiamento do BID da ordem de 10 milhões de dólares, associados a contrapartidas de 6,6 milhões de dólares oriundas do Governo do Estado da Bahia, Sebrae e Instituto Euvaldo Lodi – Federação das

---

<sup>8</sup><http://www.newsweek.com/ten-most-dynamic-cities-112629>

<sup>9</sup>[http://www.cps.fgv.br/cps/bd/mid2012/MID\\_sumario.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/bd/mid2012/MID_sumario.pdf)

<sup>10</sup><http://miditecnologico.com.br/>

<sup>11</sup><http://www.celta.org.br/>

Indústrias do Estado da Bahia (FIEB/IEL), os quais atuaram em conjunto a diversos órgãos e empresas públicas do estado.

Sob o guarda-chuva do Programa de Fortalecimento da Atividade Empresarial – PROGREDIR<sup>12</sup> a iniciativa busca fortalecer a competitividade de micro, pequenas e médias empresas, associações e cooperativas, organizadas em 11 arranjos produtivos locais envolvendo mais de 60 municípios, em 14 territórios de identidade<sup>13</sup>.

**Automotivo:** Região Metropolitana de Salvador (Lauro de Freitas, Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Mata de São João e Simões Filho) e Feira de Santana

**Capriovinocultura:** Senhor do Bonfim, Juazeiro, Jussara, Pintadas, Várzea da Roça, Feira de Santana, Capela, Alto Alegre, Baixa Grande, Ipirá, Nova Fátima, Pé de Serra e Riachão do Jacuípe.

**Confecções:** Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão.

**Derivados de Cana-de-açúcar:** Chapada Diamantina, Vitória da Conquista, Litoral Sul e Costa do Cacau, Abaíra, Piatã, Mucugê, Utinga, Rio de Contas Jussiapé, Vale do Rio Gavião, Piripá, Licínio de Almeida, Cordeiros, Caculé, Mortugaba, Ibirataia, Jaguaripe, Amargosa e Ilhéus.

**Fruticultura:** Sertão do São Francisco, Juazeiro, Curaçá, Sento Sé e Casa Nova (Região econômica do Baixo Médio São Francisco).

**Piscicultura:** Paulo Afonso, Canudos e Glória.

**Rochas Ornamentais:** Região Metropolitana de Salvador, Feira de Santana, Ouro-lândia e Jacobina.

**Sisal:** Candeal, Conceição do Coité, Nova Fátima, Queimadas, Retirolândia, São Domingos e Valente.

**Tecnologia e Inovação:** Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão.

**Transformação de Plástico:** Região Metropolitana de Salvador e Portal do Sertão.

**Turismo:** Ilhéus, Itabuna, Uruçuca, Una, Canavieiras, Santa Luzia e Marau.

A partir da identificação dos potenciais das aglomerações produtivas determinantes para a seleção e caracterização de cada arranjo, o programa previu diversas ações articuladas entre os atores envolvidos, prevendo a) mobilização e articulação da governança e das redes associativas; b) articulação entre a oferta e a demanda de serviços empresariais nos APL; c) ações diretas

<sup>12</sup><http://www2.secti.ba.gov.br/programas-projetos/progredir-3>

<sup>13</sup><http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>

para o fortalecimento da competitividade dos APL; e d) monitoramento, avaliação e disseminação do programa. Entre as ações práticas estão os Planos de Melhoria da Competitividade dos APL, os Planos de Melhoria Individual de cada empresa, além dos Planos de Fortalecimento de Organismos de Governança Local, sendo um para cada APL.

### **2.2.2.7 Programa de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais - São Paulo**

Desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do estado de São Paulo, o programa foi estruturado com o objetivo de enfrentar problemas estruturais presentes no modelo produtivo do estado, os quais incluíam a escassez de equipamentos e maquinários; indisponibilidade em transferência de conhecimento técnico e científico em combinação com fatores de produção; dificuldade para desenvolver projetos de investimento realistas segundo as reais necessidades dos empreendimentos.

A solução encontrada foi organizar a aquisição de equipamentos e maquinários; criar programas de transferências de tecnologia e desenvolver estudos de viabilidade técnica e econômica, consideradas ações estruturantes para a melhoria da competitividade dos 14 APLs identificados no Estado. Para isso, foram previstos investimentos de aproximadamente US\$ 10 milhões, através do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e contrapartida de outros US\$ 10 milhões do Sebrae/SP. Estes recursos beneficiaram aproximadamente 14,5 mil micros, pequenas e médias empresas, abrangendo mais de 350 mil postos de trabalho gerados em APLs.

Uma das funções do programa também é incentivar a troca de informações entre as próprias empresas, com as entidades de classe, governos e instituições de ensino e pesquisa. Essa interação entre as empresas visava ao aprimoramento de suas vantagens competitivas, vislumbrando um cenário de estratégias de crescimento e desenvolvimento e não mais de concorrência predatória.

Este trabalho está a cargo da Rede Paulista de Arranjos Produtivos Locais<sup>14</sup>, a qual define as táticas para estruturação de projetos voltados ao aprimoramento de gestão, além de estimular outros fatores, como inovação, capacitação, suporte, sustentabilidade e acesso a mercados.

## **2.2.3 Políticas de crédito e financiamento (capital)**

### **2.2.3.1 Fomento Paraná**

Empresa de economia mista criada<sup>15</sup> pela Lei no 11.741/97 para substituir algumas das funções do Banco do Estado do Paraná (Banestado), privatizado em 2000. A agência passou a gerir os

<sup>14</sup>[http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/arranjos-produtivos-locais-\(apls\)](http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/arranjos-produtivos-locais-(apls))

<sup>15</sup><http://www.fomento.pr.gov.br/>



ativos do antigo banco estadual de desenvolvimento e tornou-se o principal órgão financiador do governo do Paraná. Operando em sintonia com a política estadual de desenvolvimento regional, tem por finalidade fornecer apoio financeiro para iniciativas de modernização e ampliação das atividades de pequenas e médias empresas e micro e pequenos empreendedores rurais ou urbanos com foco na geração de emprego e renda no estado.

A empresa busca também impulsionar o desenvolvimento de negócios na área de inovação e tecnologia, concedendo crédito a empresas de base tecnológica, inclusive as que passam por incubadoras. Por meio do Banco do Empreendedor<sup>16</sup>, opera diversas modalidades de crédito e microcrédito, inclusive a juro zero. Por meio de uma estrutura operacional simples, consegue operar com relevante capilaridade, oferecendo crédito subsidiado em todo o território paranaense, funcionando também dentro agências de apoio ao trabalhador.

A instituição atua também em programas de crédito destinado à grandes empresas, operando com recursos do BNDES, e ao setor público, por meio do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Paraná (SFM), um programa destinado à promoção do desenvolvimento urbano, operacionalizado em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano.

### **2.2.3.2 Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (Badesc)**

Durante o processo de reestruturação do sistema financeiro estatal, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, transformou-se em agência de fomento<sup>17</sup>, em 1999, passando a responder pela execução da política estadual de desenvolvimento econômico e pelo fomento das atividades produtivas.

A agência tem entre suas ações principais a) o desenvolvimento de programas de investimentos destinados à captação de recursos de agências nacionais e internacionais de desenvolvimento; b) financiamentos de projetos de implantação e/ou melhoria de atividades agropecuárias, industriais, comerciais e de serviços; c) atuação como agente financeiro do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial de Santa Catarina; d) atuação como agente financeiro do Programa Operacional do Fundo de Desenvolvimento dos Municípios - Badesc Cidades; e) financiamento de estudos e diagnósticos para implantação de complexos industriais; f) financiamento de estudos e diagnósticos para execução de obras e serviços de responsabilidade do setor público; g) formação de fundos específicos para atender a setores priorizados pelo governo, em especial às micro e pequenas empresas.

Uma das ações de destaque do Badesc, contudo, é seu programa de crédito popular, baseado nas experiências nacionais e internacionais, entre elas o Grameen Bank, de Bangladesh. As

---

<sup>16</sup><http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=237>

<sup>17</sup><http://www.badesc.gov.br/>

operações se dão através de outras instituições de microcrédito espalhadas pelo estado. São essas que efetuam os empréstimos ao tomador final, que vão de R\$ 200 a R\$ 20 mil, destinados a pequenos negócios, formais e informais sem acesso as tradicionais linhas de crédito do sistema financeiro nacional. O Microcrédito de Santa Catarina<sup>18</sup> incorpora as diretrizes do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, oferecendo linhas de crédito com o objetivo de gerar o auto emprego e renda familiar. Também faz parte da iniciativa um observatório, encarregado de fornecer referências concretas para políticas públicas para micro finanças.

### 2.2.3.3 Micro finanças – Banco do Nordeste

Operando com um dos mais importantes bancos de desenvolvimento regional da América Latina, o Banco do Nordeste<sup>19</sup> também é reconhecido pelo maior Programa de Microcrédito Produtivo Orientado da América do Sul. O Crediamigo<sup>20</sup> facilita o acesso ao crédito para milhares de empreendedores pertencentes aos setores informal ou formal da economia (microempresas, enquadradas como Microempreendedor Individual, Empresário Individual, Autônomo ou Sociedade Empresária). A iniciativa integra o Programa Nacional de Microcrédito do Governo Federal - uma das estratégias do Plano Brasil Sem Miséria para estimular a inclusão produtiva da população extremamente pobre, possibilitando o acesso ao crédito a empreendedores que não tinham acesso ao sistema financeiro.

O Programa atua de maneira simplificada na concessão de créditos em grupo solidário ou individual. O aval solidário consiste na união voluntária e espontânea de pessoas interessadas em obter o crédito, assumindo a responsabilidade conjunta no pagamento das prestações. Os valores iniciais variam de R\$ 100,00 a 6.000,00, de acordo com o produto, a necessidade e o porte do negócio. Os empréstimos podem ser renovados e evoluir até R\$ 15.000,00, dependendo do produto, da capacidade de pagamento e da estrutura do negócio, permanecendo esse valor como endividamento máximo do cliente.

Os empreendedores beneficiados com o microcrédito também contam com acompanhamento e orientação para melhor aplicação do recurso, a fim de integrá-los de maneira competitiva ao mercado. Além disso, o Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste abre conta corrente para seus clientes, sem cobrar taxa de abertura e manutenção de conta, com o objetivo de facilitar o recebimento e movimentação do crédito.

---

<sup>18</sup>[http://www.badesc.gov.br/linha\\_microcredito.jsp](http://www.badesc.gov.br/linha_microcredito.jsp)

<sup>19</sup><http://www.bnb.gov.br/sobre-o-bnb>

<sup>20</sup><http://www.bnb.gov.br/pt/web/guest/crediamigo>

### 2.2.3.4 Programas de Apoio à Inovação– Bahia

Vinculadas à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, as iniciativas de fomento à inovação<sup>21</sup> compreendem duas ações mais estruturadas, o programa de Apoio a Tecnologias Sociais e Ambientais e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e Empreendedorismo. O primeiro deles tem como objetivo fomentar e disseminar iniciativas direcionadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico, do empreendedorismo social e das tecnologias para diminuição de impactos ambientais. Entre as iniciativas apoiadas estão tecnologias sociais, iniciativas de economia solidária, instrumentos inovadores para a geração de emprego e renda, inclusão socioeconômica, promoção do bem-estar social e geração de benefícios socioambientais para comunidades baianas. As medidas de fomento são orientadas pela Política de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado e prevê articulação com a sociedade civil, setor privado, universidades, centros de pesquisa e entes governamentais para estimular as vocações regionais de forma sustentável. O programa tem atuação baseado em editais observando quatro diferentes linhas de ação: a) pesquisa em segurança pública; b) caracterização de indicação geográfica (origem); c) pesca e aquicultura e d) soluções inovadoras para a fruticultura.

Já o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico e ao Empreendedorismo tem como objetivo a promoção de tecnologias no ambiente acadêmico e a disseminação da cultura do empreendedorismo na sociedade baiana, buscando o fortalecimento do sistema de inovação no estado da Bahia. Atua em duas linhas estratégicas, sendo a primeira delas o Empreende Bahia, do qual fazem parte o fomento a iniciativas como 1. concurso ideias inovadoras; 2. sistemas locais de inovação em instituições científicas e tecnológicas (ICT's); 3. organização de eventos de inovação e empreendedorismo, 4. incubadoras de empresas, 5. criação de cursos de especialização em inovação, 6. promoção da ciência, tecnologia e inovação para disseminação da cultura científica e do empreendedorismo tecnológico e social.

A segunda linha de atuação deste programa é o apoio ao desenvolvimento tecnológico, baseada no estímulo e fortalecimento de projetos de desenvolvimento de tecnologias em áreas do conhecimento consideradas estratégicas, articuladas com o Parque Tecnológico da Bahia e com os setores produtivos e de serviços intensivos em tecnologia do estado. Também apoia soluções inovadoras para lavoura cacaueira e projetos de desenvolvimento tecnológico e/ou de inovação nas universidades estaduais respeitando os mesmos critérios de importância regional.

---

<sup>21</sup> <http://www.fapesb.ba.gov.br/apoio-a-inovacao/>

## **2.2.4 Simplificação de procedimentos (ambiente favorável)**

### **2.2.4.1 Minas Fácil**

Reunindo procedimentos que eram presenciais e pagos por processos online e gratuitos, o Minas Fácil<sup>22</sup> é um serviço criado para agilizar a abertura, funcionamento e encerramento de empresas, além da emissão de certidões e autenticação de livros fiscais, reduzindo barreiras burocráticas na formalização de empresas no Estado de Minas Gerais. Implantado em 2005, o Minas Fácil é de responsabilidade da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (Jucemg) em parceria com diversos órgãos: Receita Federal do Brasil (RFB), Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/MG), Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), Vigilância Sanitária (VISA), Corpo de Bombeiros Militar (CBMMG) e Prefeituras Municipais. É apoiado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio do Projeto Estruturador Descomplicar.

Pelo serviço Minas Fácil, o empreendedor pode abrir o seu negócio em no máximo 9 dias.

O projeto está presente em 120 municípios e tem como principais pontos positivos e indicadores:

- Redução e simplificação de procedimentos de oito para quatro.
- Redução do prazo de abertura de 28 dias, em 2007, para 9 dias, padrão adotado pelo Doing Business.
- 50% das novas empresas constituídas em MG estão se beneficiando do processo simplificado.
- Ampliação do número de empresas abertas.

Além desses indicadores, o programa possui outros relacionados ao nível de satisfação dos clientes, por meio de pesquisas anuais, como: grau de dificuldade no atendimento, nível de atendimento da solicitação, avaliação da simplicidade do procedimento, tempo de emissão de certidões e nível de formalização de empresas.

### **2.2.4.2 Sala do empreendedor – São José dos Campos/SP**

A Sala do Empreendedor<sup>23</sup> foi criada pela prefeitura municipal, em 1997, para facilitar o atendimento aos empreendedores. Oferece acesso aos serviços para abertura e regularização de empreendimentos em um só local, como por exemplo inscrição municipal, alvará de funcionamento, verificação de processos administrativos, obrigações, direitos e incentivos, alteração e encerramento de empresas, além da integração com órgãos estaduais e federais envolvidos nos

<sup>22</sup><https://www.jucemg.mg.gov.br/ibr/servicos+atendimento-simplificado>

<sup>23</sup>[http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento\\_economico/sala\\_empreendedor\\_capa.aspx](http://www.sjc.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_economico/sala_empreendedor_capa.aspx)

processos de registro, incluindo Junta Comercial, Receita Federal e Corpo de Bombeiros. Uma empresa que não precise do alvará de funcionamento pode ser aberta no mesmo dia. Uma que necessite de alvará pode ser aberta em até 5 dias úteis.

A Sala do Empreendedor, juntamente com o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL), criado pelo governo estadual para integração de todas as informações do empreendedor em um só local, Empresa Fácil e o acesso facilitado para licitações públicas até R\$ 80 mil fazem parte do programa Cidade Empreendedora<sup>24</sup> (institucionalizado pela Lei Complementar no 411/2009). Tais práticas fizeram da experiência de São José dos Campos um dos benchmarks nacionais no tema do empreendedorismo.

## **2.2.5 Incentivos financeiros (benefícios fiscais, compras públicas)**

### **2.2.5.1 Compras públicas de PME – Governo de Minas Gerais**

Com a aprovação da Lei Geral das Microempresas (ME), o governo mineiro estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as PME, regulamentado por Decreto Estadual em 2007<sup>25</sup>. Seguindo a legislação federal, este cria também o Estatuto Mineiro da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, em 2014. Para disseminar os procedimentos e facilidades oferecidos foram lançadas duas cartilhas: “Os benefícios para as Micro e Pequenas Empresas nas compras do Governo de Minas Gerais”<sup>26</sup> e “Como vender ao governo de Minas Gerais: para micro e pequenas empresas”<sup>27</sup>. Acompanham as publicações a disponibilidade de informações via internet e através de uma linha de comunicação gratuita por telefone, o LigMinas<sup>28</sup>.

Na legislação estadual para compras governamentais, cinco mecanismos foram regulamentados ou adotados: a) não estipula o percentual máximo de subcontratação em 30% do total licitado, como previsto pela Lei Geral. Desde que autorizado pelo edital, esse percentual pode ser superado para as MPEs; b) nos procedimentos licitatórios cujo objeto seja divisível, o governo poderá reservar cota de até 25% do objeto para disputa exclusiva de MPEs, sem limitar sua participação na disputa pelo fornecimento do percentual restante do objeto; c) com as novas regras do Simples Nacional, o governo revisou os procedimentos para a aquisição de mercadorias, bem ou serviço com a isenção do ICMS. A partir de dezembro de 2010, novo decreto estadual determinou que as MPE deverão ter participação exclusiva em compras até o valor de R\$ 80.000,00; d) preferência como critério de desempate no resultado da licitação; e) MPEs com pendências

<sup>24</sup><http://cidadeempreendedora.org.br/>

<sup>25</sup>[http://compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42&Itemid=104](http://compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=104)

<sup>26</sup><http://compras.mg.gov.br/images/stories/Cartilhas/cagef/dclc-benef-micro-peq-empresas.pdf>

<sup>27</sup>[http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=342&Itemid=109](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=109)

<sup>28</sup><http://www.ligminas.mg.gov.br/aviso.php>

fiscais podem participar de processos licitatórios desde que a MPE vencedora regularize sua situação antes da assinatura do contrato.

Dentre os mecanismos informatizados para facilitar o processo de compra pelo governo, estão a comprovação da condição de PME no credenciamento no Portal de Compras do Governo. A verificação do porte das empresas na Junta Comercial é automática, graças à base de dados integrada com o Portal de Compras do Governo. Essa integração com a Junta Comercial também permitiu uma simplificação do processo de cadastramento e credenciamento de fornecedores, eliminando a exigência de apresentação do Contrato Social das empresas junto à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag).

Por sua vez, a regionalização do atendimento em vários pontos do estado e a integração eletrônica também facilitaram o acesso das PMEs aos mecanismos de compra e permitiram a eliminação de outras exigências como busca de dados cadastrais junto à Secretaria da Fazenda Estadual e documentos de regularidade fiscal junto ao INSS e FGTS, contribuindo para a redução de prazos e de custos de tais processos burocráticos.

Entre os serviços eletrônicos, o Cadastro Geral de Fornecedores Mineiros (Cagef) foi outra das facilidades adotada. O mecanismo integra vários sistemas de informação governamentais geradores de facilidades como a) atualização automática de dados cadastrais, visando unificar credenciamento e cadastramento de empresas; b) atualização automática de certidões fiscais; c) identificação automática do porte da empresa; d) notificação de avisos de compras por meio de e-mail e mensagens de SMS.

### **2.2.6 Sobre o exercício da análise de práticas**

Destacar iniciativas bem sucedidas e aprendizados relevantes na implementação de políticas públicas constitui forte incentivo para reflexão sobre experiências em curso. Pelas mesmas razões, permitiria aprimorar o desenho de futuras políticas, corrigindo erros e incorporando possíveis inovações. Como a análise das experiências anteriores e a apresentação de marcos comparativos mais amplos podemos apontar alguns caminhos que podem favorecer a experiência proposta pelo governo de Goiás.

A utilidade dessa abordagem é evidente quando percebemos as vantagens dos estudos comparativos de maneira geral. Avaliações que consideram unicamente o repertório da experiência em estudo como referência tendem a enfatizar e superdimensionar as medidas adotadas no curso de sua implementação. Além disso, tendem a refletir a especificidade dos objetivos dessa política, seus processos e resultados associados. Análises comparativas mais amplas tendem a evidenciar a distinção entre diferentes enfoques de política, diferentes formas de governança,

sua modelagem e resultados, além de permitir avaliar com clareza os padrões em que se fundam as diferenças observadas.

Esse esforço, somado à avaliação dos pontos fortes e fragilidades da experiência de Goiás, nos fornecerá as bases das proposições a seguir.

## Capítulo 3

# Sugestões para o Fortalecimento do Programa

### 3.1 Realidade de Goiás

Localizado na região Centro-Oeste do Brasil, o estado de Goiás é dividido em 246 municípios distribuídos sobre uma superfície de 340.110,385 km<sup>2</sup>. O Censo de 2010 apontou uma população de 6.003.788 habitantes, sendo que as estimativas para o ano de 2015 são de 6.610.681 pessoas morando no estado. Ainda de acordo com o censo de 2010, a densidade demográfica goiana, em habitantes por km<sup>2</sup> é de 17,65, distribuídas de maneira consideravelmente desigual sobre o território. A região metropolitana de Goiânia concentrava cerca de 36,2% da população do Estado.

A figura 3.1, extraída de uma série temporal da PNAD contínua, mostra a queda abrupta do emprego no estado de Goiás, sobretudo a partir do 1º semestre de 2016. Trata-se, sem dúvida, de um reflexo da crise econômica pela qual passa o Brasil, que representa uma das piores recessões de sua história.

A figura 3.2 abaixo mostra uma flutuação no número de pessoas ocupadas na condição de empregador em Goiás, também segundo os dados da PNAD contínua. Como se pode perceber, há certa flutuação nos números, mas não é possível extrair nenhuma inferência mais robusta acerca do impacto da crise econômica sobre o número de pessoas como empregadores. Não parece, no entanto, haver correlação, pois as variações mais notáveis são pouco maiores que 0,5%.

A quantidade relativa de pessoas ocupadas na condição de trabalhador por conta própria aumenta sensivelmente no segundo trimestre de 2015. Da mesma forma, os dados são insuficientes para produzir uma inferência mais significativa. Contudo, supõe-se que a migração proporcional para o trabalho por conta própria apareça como resposta a uma queda no emprego formal.



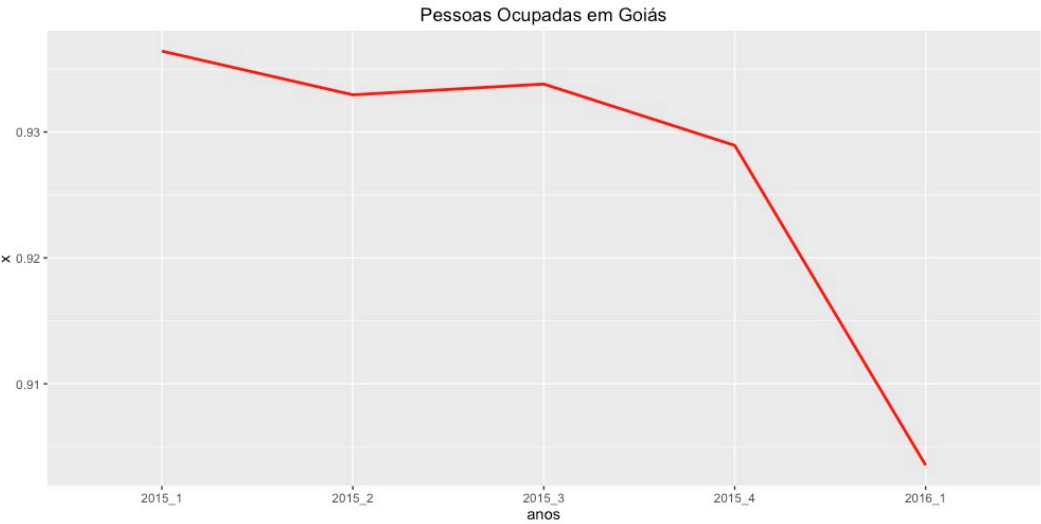


Figura 3.1: Série Histórica 1  
fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

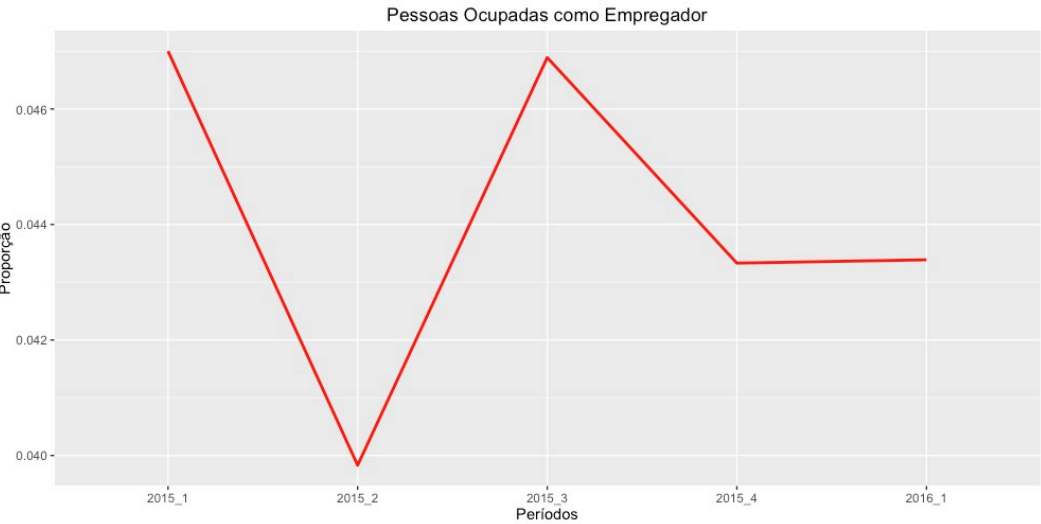


Figura 3.2: Série Histórica 2  
fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

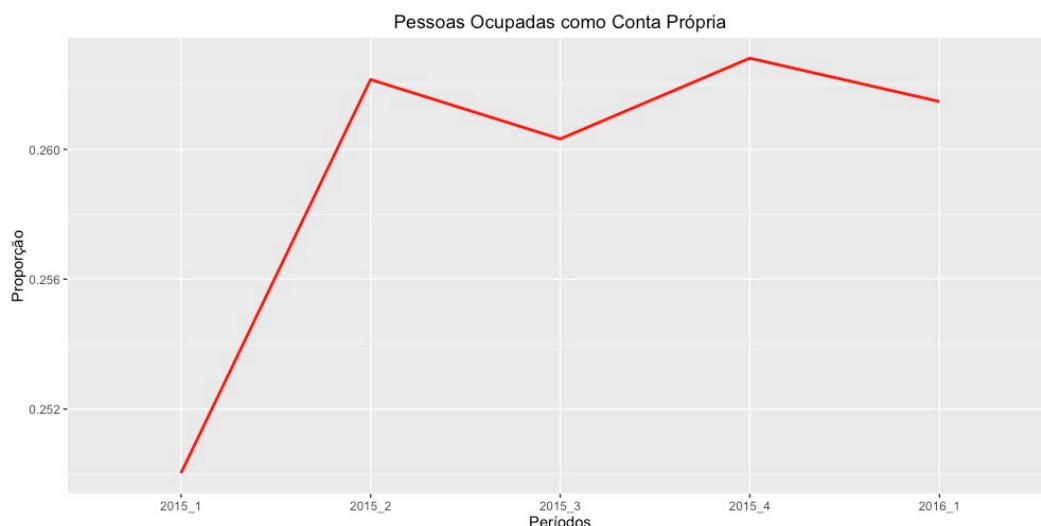


Figura 3.3: Série Histórica 3

fonte: PNAD Contínua (IBGE). Elaboração própria.

Como será visto adiante neste texto, pode tratar-se de oportunidade de política pública de empreendedorismo, haja vista que a formalização de trabalhadores individuais é um dos eixos de atuação de projetos, como o Goiás Mais Competitivo.

### 3.1.1 Assistência Técnica e Microcrédito

Em relação à questão do apoio ao empreendedorismo, objeto de análise desta dissertação, nota-se, por meio da figura 3.4, que a imensa maioria das empresas de Goiás não busca assistência técnica, como meio de dar apoio a suas atividades empreendedoras. Como se fez demonstrado por meio da literatura teórica acerca de empreendedorismo, as PMEs podem beneficiar-se, sobremaneira, de apoio externo a suas atividades.

A figura 3.4 demonstra, de forma inquestionável, que esse papel vem sendo assumido de forma bastante pronunciada pelo Sebrae ou outras instituições do Sistema S e, em menor escala, por programas de fomento advindos da própria iniciativa privada.

Uma parcela bastante pequena da assistência técnica foi provida por órgãos de governo, o que faz com que iniciativas da natureza do Goiás Mais Competitivo destaquem-se e, possivelmente, promovam uma inflexão nessa estatística.

Outro aspecto que pode vir a causar surpresa ao analista do empreendedorismo no estado de Goiás é o baixíssimo número de empresas que recorrem a linhas de microcrédito para financiar suas atividades.

A literatura especializada descreve inúmeros casos de sucesso de iniciativas financiadas por microcrédito, de modo que essa modalidade de crédito pode ser crucial para a sustentabilidade

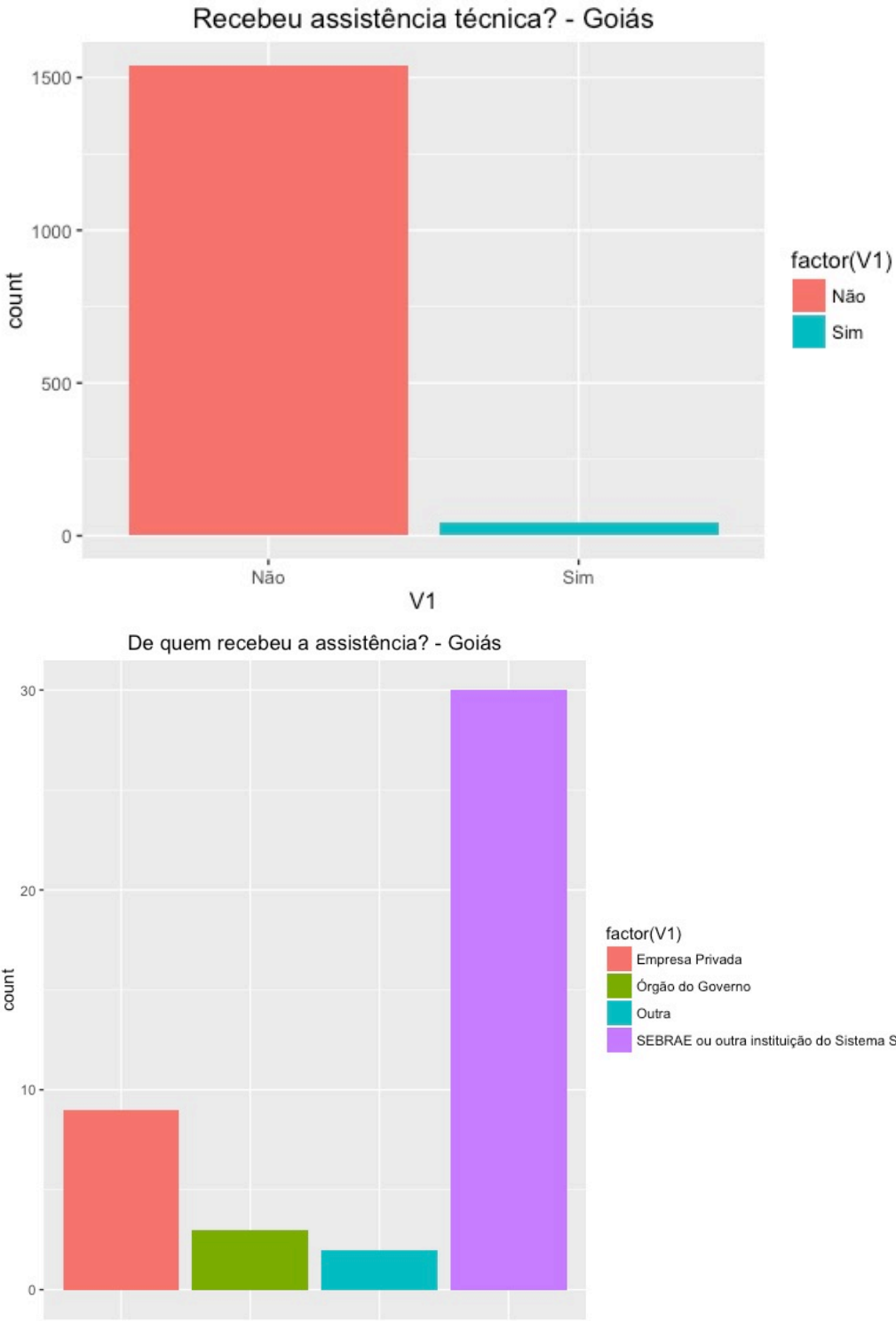


Figura 3.4: Assistência Técnica

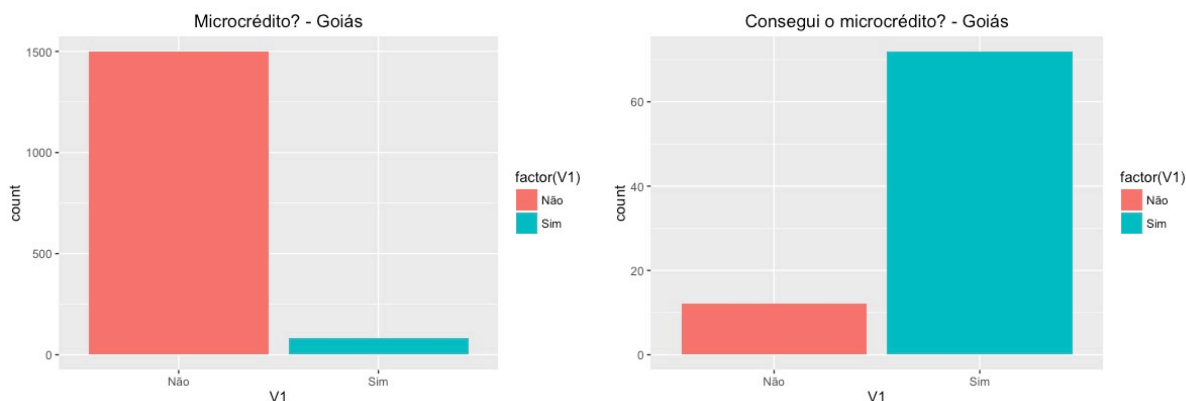


Figura 3.5: Microcrédito

de pequenos negócios e de empreendedores individuais.

A figura 3.5 traz uma estatística que poderia ser pouco esperada. A taxa de sucesso na aceitabilidade do microcrédito é bastante alta, muito embora o nível de solicitação seja baixo. Isso conduz a duas hipóteses de pesquisa. A primeira, em nossa opinião menos plausível, é a de que os empreendedores que buscam microcrédito são justamente aqueles que têm efetivamente chances de ter o financiamento aprovado, causando uma espécie de filtro antecipado. A segunda hipótese, para a qual conferiremos maior plausibilidade é a de que muitos empreendedores não sabem da existência de linhas de microcrédito destinadas a eles, de tal forma que não recorrem às instituições financeiras.

É nesse viés que entram as iniciativas de educação empreendedora e do crédito empreendedor que o Estado de Goiás vem executando, no âmbito do Programa Goiás Mais Empreendedor.

## 3.2 Análise do Programa

O projeto Goiás Mais Empreendedor, objeto de análise desta dissertação, encontra-se abrigado no âmbito de outro projeto, de natureza mais ampla, denominado de Goiás Mais Competitivo. Nesse sentido, o empreendedorismo é uma das vias por meio das quais o Governo do Estado de Goiás objetiva produzir políticas públicas que visem à melhoria da competitividade do estado e, em uma esfera mais ampla, a qualidade de vida do goiano.

De acordo com a própria documentação oficial do projeto, o Goiás Mais Competitivo está pautado segundo três eixos de atuação, quais sejam:

1. Melhoria da Qualidade de Vida: qualidade dos serviços de saúde, segurança, habitação, educação, saneamento, sustentabilidade e assistência social, infraestrutura urbana e convívio social.

2. Ampliação da Competitividade: educação, qualificação da mão de obra (capital humano), infraestrutura econômica, ambiente de negócios, promoção de investimentos e inovação.
3. Gestão Pública Eficiente: profissionalização da gestão, governança pública, transparência e controle social; metas e padrões de desempenho, meritocracia, gestão financeira antecipatória com melhoria da qualidade do gasto.

Trata-se, portanto, de iniciativa pública de grande amplitude e bastante ambiciosa. O projeto Goiás Mais Competitivo desdobra-se em subprojetos que visam a atuar sobre eixos mais específicos de atuação. É evidente que esses eixos têm certa interdependência, haja vista que, por exemplo, a gestão pública eficiente impacta, sobremaneira, sobre a qualidade de vida do cidadão, bem como sobre sua competitividade econômica.

As informações a seguir condensam todos os eixos de atuação do projeto, selecionados pelos gestores públicos após o trabalho de análise da empresa de consultoria Macroplan.

### **1. Eixo da Qualidade de Vida**

- a. Diminuir a incidência dos crimes contra vida;
- b. Reduzir a mortalidade infantil;
- c. Promover a conectividade do cidadão goiano;
- d. Ampliar o acesso ao saneamento adequado;
- e. Reduzir as ocorrências de acidentes de trânsito;
- f. Ampliar o acesso à atenção básica de qualidade;
- g. Reduzir o déficit habitacional;
- h. Ampliar a destinação adequada dos resíduos sólidos.

### **2. Eixo da Competitividade Econômica**

- a. Promover o acesso à educação infantil de qualidade;
- b. Promover a expansão e a qualificação da oferta de educação profissional de nível técnico;
- c. Democratizar as oportunidades de empreendedorismo;
- d. Elevar a proficiência dos alunos da rede pública de ensino;
- e. Ampliar e qualificar o investimento em ciência, tecnologia e inovação;

- f. Melhorar a qualidade da infraestrutura de transporte rodoviário.

### **3. Gestão Pública Eficiente**

- a. Aumentar a transparência e aprimorar a prestação de contas à sociedade;
- b. Intensificar a oferta de serviços digitais para o cidadão.

## **3.3 O Goiás Mais Empreendedor**

Transcrevem-se, abaixo, os principais eixos de atuação do programa Goiás Mais Empreendedor, que é um desdobramento do programa Goiás Mais Competitivo. É possível observar que se trata de uma iniciativa que lida com o empreendedorismo como fenômeno complexo, uma vez que adota uma série de medidas de diferente natureza.

### **Aliança Empreendedora:**

Constituir Fórum Permanente pelo Empreendedorismo integrando entes públicos, entidades e a sociedade, com intuito de definir diretrizes, estratégias de estímulo ao empreendedorismo e pactuação de metas para cada entidade participante do conselho técnico, levando a uma melhoria do ambiente para empreender em Goiás; e Instituir Rede de atuação integrada amparada por 12 Coordenadorias Regionais de estímulo ao empreendedorismo.

Trata-se de iniciativa de participação social no processo de definição da política pública.

### **Cidades Empreendedoras:**

Estimular ambiente favorável ao empreendedorismo e crescimento dos negócios nos municípios goianos, criando e realizando ampla divulgação do índice de cidades empreendedoras, nos moldes do realizado pela Endeavor em cenário nacional. Anexo ao índice teríamos para cada pilar avaliado um conjunto de boas práticas internacionais e locais que podem ser utilizadas como fontes de inspiração a serem adotadas em outros municípios.

### **Empreenda Fácil:**

Integrar os diversos entes públicos e entidades responsáveis pelo registro e legalização de empresas, com a implantação da Redesim em 55 municípios do Estado de Goiás, que representam 90% de pedidos de abertura de empresas, levando a redução do tempo e do número de procedimentos de registro e licenciamento mercantil.

O foco desta ação é o de atuar nas barreiras burocráticas à entrada de empresas no mercado.

#### **Despertar Empreendedor:**

Despertar o espírito empreendedor, a partir de ações de Agentes de Estímulo ao Empreendedorismo, que terão a função de identificar e promover a capacitação de potenciais empreendedores, divulgar linhas de crédito específicas, estimular o empreendedorismo nos municípios e auxiliar as prefeituras a favorecerem o empreendedorismo local. Espera-se que essas ações elevem a taxa de empreendedorismo no estado de Goiás.

Esta ação tem por objetivo atuar no chamado “espírito empreendedor”.

#### **Crédito Empreendedor:**

Sabendo que a obtenção de crédito é uma das barreiras para se abrir um negócio esse projeto tem o objetivo ainda mais amplo de facilitar o acesso a créditos e a obtenção de garantias, criando linhas de crédito específicas para novas empresas e empreendedores, constituição do Fundo Garantidor de Crédito para facilitar a obtenção de garantias e prover subsídio de taxas no primeiro ano de atuação de uma empresa. Com isso, espera-se um aumento na quantidade de empresas registradas atuando no estado de Goiás.

Propõe ampliar a oferta de linhas de crédito para potenciais empreendedores.

#### **Aprenda & Empreenda:**

Estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento social, através de educação empreendedora a grupos de pessoas que, por algum motivo, possuem mais dificuldades de serem admitidas no mercado de trabalho, tais como presidiários e cidadãos apoiados pela rede de proteção social, além de estimular a cultura empreendedora aos estudantes do nível médio da rede pública Estadual e do ensino superior da Universidade Estadual de Goiás, favorecendo que estes públicos cogitem e estejam mais preparados para montar seus próprios negócios.

Combina aspectos de políticas sociais e medidas típicas de educação para o empreendedorismo. Prevê apoio técnico aos potenciais empreendedores.

**Meta do programa:** Saldo líquido de 45 mil empresas e 150 mil Micro Empreendedores Individuais.

### 3.4 Apontamentos

Não há dúvida de que a abordagem adotada pelo Governo do Estado de Goiás, ao criar o programa Goiás Mais Competitivo foi complexa e multifacetada, não restringindo-se apenas a uma dimensão do problema.

O programa contempla diversas dimensões que estão associadas a uma política pública de fomento ao empreendedorismo. Há crédito, educação, diminuição de barreiras, bem como a descentralização em coordenadorias regionais, o que pode promover uma maior adaptação das iniciativas com a realidade local.

O que este trabalho buscará propor em sua seção de sugestões de melhoria vão no sentido de uma maior comunicação de longo prazo entre políticas públicas de empreendedorismo e de objetivos de desenvolvimento econômico local.

Nosso entendimento é o de que uma política pública pró-empreendedorismo não deve ter por indicador apenas o saldo líquido de abertura de empresas, mas deve contemplar uma perspectiva de desenvolvimento local, sustentabilidade e longevidade das empresas e sustentação do emprego.

Para além dessa questão, convém realizar um questionamento de ordem mais crítica à modelagem geográfica do programa. O objetivo pelo qual se delinea o Goiás Mais Competitivo em sua origem é o de “democratizar as oportunidades de empreendedorismo”. Na medida em que são selecionados para participar do programa os municípios em que já existe maior atividade empreendedora, pode ser que haja um contrassenso entre a finalidade democratizante do programa e a forma como ele foi desenhado.

Contudo, a opção pelos municípios em que já há maior atividade empreendedora é plenamente lógica e compreensível, até para que se tenha um dimensionamento mais preciso das potencialidades da política pública. Porém, notamos que essa articulação que envolve a democratização poderia estar mais bem delimitada no plano de trabalho do Goiás Mais Empreendedor.

No mais, pode-se observar que houve um grande empenho do governo de Goiás em fazer com que o projeto seja bem-sucedido. Sempre seriam desejáveis mais verbas, mas acreditamos que, dentre as capacidades estatais do ente, o montante de recursos é adequado, ao menos para um projeto que envolve inovação na atuação estatal, haja vista que os órgãos públicos se encontram subrepresentados enquanto apoiadores do empreendedorismo no estado.



### 3.5 Fortalecimento do Programa

Os desafios característicos das políticas de desenvolvimento econômico demonstram a importância de uma abordagem multidimensional para que os resultados possam lograr benefícios econômicos e sociais mais adequados, observando possíveis ganhos futuros e a sustentabilidade das ações propostas. Como a análise de experiências e a apresentação de marcos comparativos mais sistêmicos permitiram concluir, políticas que enfocam unicamente o ambiente de negócios ou o apoio ao empreendedor tendem a produzir resultados mais limitados do ponto de vista da dinamização da atividade econômica. Historicamente, a consistência desses resultados é variável e depende de muitos aspectos, entre eles fatores culturais, organizacionais e institucionais, entre eles a qualidade da administração pública, passando por questões econômicas, como demanda, inovação técnica, acesso a mercados e fatores de produção, até questões ambientais e sociais, como pobreza, saneamento e segurança pública.

Por outro lado, é preciso considerar os limites das políticas de desenvolvimento econômico baseadas no empreendedorismo quando seu objetivo maior é a geração de renda ou o auto-emprego. Como vimos, se a necessidade de atuação do Estado para desenvolver o empreendedorismo é notável, as políticas que nascem daí não podem ser consideradas única solução para um quadro de desemprego, uma apologia demagógica na qual os cidadãos são levados a pensar que seus meios de vida e sustento serão solucionados com a abertura de um negócio próprio. Da mesma forma, se não substituem políticas mais amplas para o fortalecimento da atividade econômica e geração de emprego, tampouco, são capazes de substituir políticas tradicionais de inclusão social, daí a necessidade de políticas articuladas. Mesmo assim, as experiências demonstram seu potencial no longo prazo.

A partir dessas considerações e atentos ao caráter focalizado da política em implantação no Estado de Goiás, formulamos a partir de agora um conjunto de sugestões para o Programa Goiás Mais Empreendedor. Nosso objetivo é apresentar tais propostas a partir de três eixos distintos abordando, inicialmente, possibilidades de melhoria no arranjo de implementação, metodologia e no desenho da política e, em seguida, instrumentos que podem ajudar na implementação, finalizando com sugestões para fortalecimento do cardápio de serviços oferecidos hoje pelo Programa Goiás Mais Empreendedor e políticas relacionadas.

## **3.6 Aprimoramento do Desenho e das Metodologias da Política**

### **3.6.1 Customização de cardápio de serviços a partir de uma tipologia de municípios**

Normalmente, o debate sobre a implementação de políticas públicas se organiza a partir de dois enfoques distintos. O modelo “de cima para baixo” (top-down) tem um componente altamente prescritivo, seu objetivo é mostrar como as políticas devem ser implementadas. Para isso, fixa objetivos de médio ou longo prazo, os quais são acompanhados periodicamente, e algumas condições adequadas de implementação, o que incluiria, por exemplo, tempo e recursos suficientes, correto diagnóstico sobre as relações de causa e efeito do problema e a solução aplicável, política clara para evitar ambiguidades, estruturas simples de gestão, comunicação e coordenação dos atores responsáveis pela implementação e reduzida interferência externas sobre o processo político (Hill 2006, p. 66). A abordagem “de baixo para cima” (bottom-up), tal como proposta por Hjern (1981), começa com o reconhecimento das redes de atores envolvidos na prestação de serviços, suas capacidades, estratégias, relacionamentos e contatos nos vários níveis intergovernamentais. Neste modelo, a boa implementação é resultado de “estruturas locais de implementação.”

Para o caso da política proposta pelo Governo do Estado de Goiás, apesar da opção pelo modelo top-down, reconhecemos que o desenho da política poderia se tornar mais efetivo por meio de uma avaliação de algumas das singularidades existentes no seu território, no qual podemos reconhecer pelo menos seis dinâmicas econômicas que poderiam se configurar em tipologias específicas a influenciar o arranjo institucional necessário para a implementação da política.

#### **a- Dinâmica terciária e industrial**

Mais propensa ao desenvolvimento de APLs e de modelos de empreendedorismo de alto impacto. Pode ser reconhecida em municípios da região metropolitana de Goiânia ou em municípios médios com parques industriais modernos, como Anápolis, Águas Lindas de Goiás, Catalão e Itumbiara, nos quais também se observa uma intensa atividade comercial e de serviços.

#### **b- Dinâmica regional**

Pode ser associada aos municípios do interior do estado que exercem papel de polo regional, centralizando serviços públicos de maior complexidade, como no caso da saúde (hospital regional), ou se destacando pela oferta de atividades comerciais e de lazer mais sofisticadas. É o caso de municípios como Goianésia, Trindade, Valparaíso de Goiás e Luziânia.

**c- Dinâmica turística**

A existência de atrativos naturais ou históricos acompanhada de infraestrutura satisfatória e da proximidade a importantes centros, como Goiânia e Brasília, tornam os municípios do entorno dos parques nacionais (Chapada dos Veadeiros e das Emas) e do Parque Estadual dos Pireneus, importantes centros turísticos. Pelas mesmas razões entram nessa categoria os municípios de Caldas Novas, Formosa e Goiás Velho.

**d- Dinâmica do agronegócio**

Os processos de modernização tecnológica que remodelaram as práticas de agricultura no Planalto Central afetaram o padrão de produtividade e a ocupação do território produzindo centros do agronegócio, nos quais a produção de grãos, biocombustíveis e gado são a principal atividade econômica. Entram aqui municípios como Jataí, Mineiros e Rio Verde.

**e- Dinâmica extrativista**

Economia pouco diversificada com receitas locais altamente dependentes de atividades ligadas à mineração. O aumento das receitas ao longo do ciclo de vida é incorporado como custeio e não são feitos investimentos estruturantes. Nesta etapa observa-se uma queda de investimentos, postos de trabalho e de geração de impostos. Os municípios de Barro Alto, Niquelândia, Ouvidor, Alto Horizonte e Minaçu são bons exemplos.

**f- Dinâmica rururbana**

Caracterizam municípios com baixa produtividade econômica, cuja atividade principal pode ser associada à agricultura familiar. Os núcleos urbanos também mantêm atividades ligadas ao comércio. A distância dos maiores centros urbanos e a dificuldade de integração viária também é uma característica. Podem ser encontrados em todo o estado, mas merecem destaque os municípios do Vale do Paranã e do Vale do Rio Vermelho, além dos municípios da região de Cavalcante e Colinas do Sul, próximos da Chapada dos Veadeiros.

Feita essa caracterização preliminar presente em cada tipologia, a observância de um processo de customização das políticas a partir dos próprios insumos vindos do território (coprodução) seria importante diferencial para uma maior efetivação das medidas empregadas pelas políticas de empreendedorismo. Para que o esforço possa ter melhores resultados, um diagnóstico específico também seria necessário. De outro modo, não conseguiríamos identificar as melhores possibilidades de customização requeridas a cada arranjo sugerido.

**3.6.2 Articulação e fomento de políticas de dinamismo econômico local**

O desenvolvimento brasileiro tem características desiguais. Tem história, ritmos, processos e atores específicos de acordo com a porção do território observada. Por essa razão, a capaci-

dade de impulsionar o desenvolvimento em regiões menos dinâmicas permanece uma questão fundamental. Assumindo que um dos objetivos das políticas estaduais de apoio ao empreendedorismo é a geração de maior dinamismo econômico, com a consequente ampliação da renda e da inclusão social, seu desenho requer suporte de medidas mais estruturadas de desenvolvimento econômico ao nível local. Para sua implementação e efetividade tais esforços carecem de âncoras em políticas municipais de desenvolvimento econômico articuladas com dimensões territoriais mais ampliadas, de forma a criar eixos de dinamismo econômico regional.

Longe da perspectiva tradicional praticada no Brasil, em que instrumentos de desenvolvimento econômico local eram sinônimo de incentivos fiscais, oferta de terrenos industriais e desburocratização, novos mecanismos têm apostado na organização dos agentes econômicos (públicos e privados), no fortalecimento da inteligência e da infraestrutura local, na articulação de políticas, acesso a crédito, mapeamento de boas práticas e estratégias inteligentes para atração de investimentos. São experiências baseadas em modelos de governança colaborativa e arranjos interssetoriais com forte investimento nas capacidades de coordenação a longo prazo.

Nessa perspectiva, destacamos a seguir os elementos essenciais de uma proposta metodológica<sup>1</sup> para indução de políticas semelhantes no estado.

### **Etapa 1: Construção das visões de desenvolvimento do território**

- Identificação de interlocutores públicos e criação de grupo de trabalho
- Identificação preliminar dos principais atores econômicos regionais
- Levantamento de indicadores de desenvolvimento<sup>2</sup>
- Oficina participativa sobre potenciais e oportunidades (nivelamento de conceitos, articulação, produção de consensos)
- Relatório de vocações econômicas (rumos)

### **Etapa 2: Planejamento: o que vamos fazer?**

- Criação de núcleos de desenvolvimento econômico dos governos municipais
- Elaboração de estudos sobre as potencialidades do território:
  - Atores-chave
  - Investimentos necessários

---

<sup>1</sup> Esta metodologia foi adaptada do Programa Dinamismo Econômico Municipal, desenvolvido pela Agenda Pública, organização da sociedade civil voltada para a fortalecimento da gestão pública e qualificação da participação social ([www.agendapublica.org.br](http://www.agendapublica.org.br))

<sup>2</sup> Sugerimos a adoção da matriz de indicadores proposta pela ICES/BID.

- Viabilidade financeira
- Estabelecimento de um fórum de desenvolvimento econômico, no qual será realizada:
  - Apresentação de propostas e estudos sobre desenvolvimento local/regional
  - Definição de responsabilidades
- Formalização do fórum de desenvolvimento

### **Etapa 3: Fortalecimento de capacidades locais**

- Formação dos agentes governamentais
  - Compras públicas
- Formação dos agentes econômicos e governamentais:
  - Políticas e instrumentos públicos para Desenvolvimento Econômico
  - Atração de investimentos e captação de recursos
  - Empreendedorismo e inovação
  - Elaboração e gestão de projetos
- Reuniões do Fórum de Desenvolvimento Econômico
- Criação de política de desenvolvimento econômico local

### **Etapa 4: Criação de arranjo institucional de desenvolvimento**

- Definição de modelo institucional (agência, secretaria, autarquia, fundação, OSCIP/ONG, SSA<sup>3</sup>)
- Plano de trabalho, governança e estrutura de funcionamento da organização
- Formalização jurídica

---

<sup>3</sup>Segundo Meirelles, o modelo Serviço Social Autônomo ou simplesmente SSA designa um tipo de organização de direito privado criados “para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes para-estatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias” (Meirelles, 2010: 405). Pode ser identificado com as organizações integrantes do Sistema “S” (SENAI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SENAT), mas também com entidades como a APEX, ABDI e outras criadas por estados e municípios (Paraná Educação, Paraná Previdência, Ecoparaná, Paraná Tecnologia, Paranacidade, Caixa Beneficente dos ex-Guardas Cíveis e Fiscais de Trânsito de Minas Gerais, Fundo Previdenciário do Estado do Amazonas, Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - Investe São Paulo e Alagoas Previdência).

- Definição da estratégia de sustentabilidade (quais serviços serão prestados)
- Reuniões do Fórum de Desenvolvimento Econômico

#### **Etapa 5: Implementação de estratégias**

- Definição de um plano de acompanhamento articulando as políticas públicas e a atuação da organização (agência, secretaria, autarquia, fundação, OSCIP/ONG, SSA )
- Implantação de projetos piloto
- Organização de missões comerciais e intercâmbios
- Criação de redes de cooperação envolvendo atores externos ao território (públicos e privados)
- Reuniões do Fórum de Desenvolvimento Econômico

Essa metodologia sugere cooperação intensa entre entes públicos e privados, porém o foco é apoiar a construção de respostas públicas e capacidades institucionais locais para lidar com os desafios do desenvolvimento.

### **3.7 Instrumentos para Facilitar a Implementação da Política**

#### **3.7.1 Resolução de problemas de implementação - Oficinas de práticas**

Metodologia concebida para potencializar a busca por soluções a problemas públicos caracterizados por altos níveis de complexidade, baseada nos conceitos dos Laboratórios de Mudança (Virkkunen e Mahnwen, 2015) . Trata-se de uma ferramenta que permite reorganizar processos, integrar equipes de forma intersetorial e trabalhar com problemas complexos. Ancoradas na abordagem interssetorial e no contato dos participantes com práticas exitosas já existentes, as oficinas de práticas representam uma oportunidade de conexão entre atores que costumam atuar de forma notavelmente atomizada e que passam a ter a chance de se reunir para refletir de forma profunda e buscar de maneira ativa inspirações e possibilidades de solucionar problemas complexos.

A metodologia procura promover a reorganização de processos e de estruturas organizacionais, proporcionando ocasiões para que sejam construídas iniciativas de profunda originalidade e formuladas soluções inovadoras para os problemas identificados. O processo parte do levantamento e sistematização de práticas ou experiências exitosas na implementação de políticas públicas, de acordo com os interesses e problemas mapeados no território. Normalmente, esse trabalho é realizado a partir da consulta a bancos de práticas reconhecidas como Fundação Banco do Brasil,

CEPAL, Sebrae, Prêmio Caixa Melhores Práticas, UN-Habitat, entre outros. Esse levantamento é seguido de uma sistematização ou reorganização das práticas de acordo com alguns critérios definidos como relevantes pelos interessados, por exemplo:

- problema: cabe aqui identificar qual o problema que motivou a criação da política/programa, por exemplo;
- tipo de município: pequeno, médio, grande
- contexto - situação política, social e cultural, como por exemplo: cultura de participação social desenvolvida ou observação de casos em que prevaleçam clientelismo e patrimonialismo. Ambiente interno e externo à organização também devem ser considerados;
- desenho da política: características, os riscos, os objetivos, os instrumentos, as ações previstas e o modelo de financiamento;
- arranjo institucional: como o órgão se organiza internamente e em relação às demais áreas do governo para implementar a política. Nesse sentido, cabe falar sobre os papéis desse órgão, atribuições, mandato e modelo de governança;
- implementação: responsabilidades, processo de implementação das ações e problemas encontrados;
- resultados: o que conseguiu alcançar, assim como aprendizados e indicadores utilizados na avaliação.

Com a realização da oficina, da qual participam representantes de diferentes áreas da administração pública ou da sociedade civil relacionadas com o problema em questão, seus participantes poderão questionar suas realidades a partir das experiências relatadas pelos expositores (induzir a reflexão e a problematização). Desse modo, mais do que conhecer a prática, o participante poderá saber a qual problema essa experiência responde, como foram construídos os arranjos institucionais e operacionais, obtendo maior conhecimento sobre os meios que podem tornar aquela prática uma realidade no seu próprio contexto. A ideia não é REPLICAR a prática desenvolvida em outra localidade e sim REAPLICAR, ou seja, quais os aprendizados e possibilidades de ampliação do repertório para os gestores implicados.

### **3.7.2 Espaços colaborativos de inovação, inspiração e trabalho compartilhado – LabGO**

O objetivo destas metodologias é propiciar ao empreendedor ambientes inspiradores para discussão de ideias e inovações que lhe permitam criar, ampliar, fortalecer, diversificar ou escalar

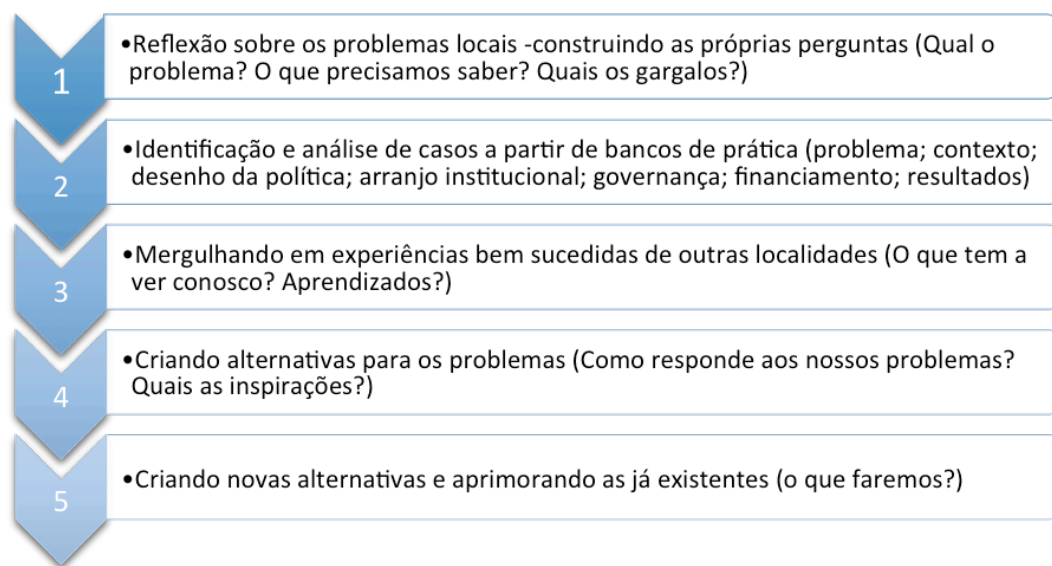


Figura 3.6: Fluxo das oficinas de práticas

seu negócio. Os empreendedores são convidados e estimulados a refletir de forma colaborativa a respeito de oportunidades de negócio e, assim, conceber soluções concretas das mais diversas naturezas, aplicáveis às realidades do estado. Nesse sentido, a abordagem não é apenas individual, típica de cada empresa, mas dialoga com “ramos de atividade”, com setores da economia. Outra finalidade destes espaços é estabelecer mecanismos de diálogo entre o cidadão e o Estado, por meio do qual o governo possa criar soluções colaborativas para a melhoria das políticas e serviços oferecidos aos empreendedores, permitindo o surgimento de iniciativas concretas e aplicáveis aos contextos que caracterizam os desafios para implementação das políticas de apoio ao empreendedorismo.

O LabGo também pode agregar espaços de coworking e projetos de incubação e aceleração de negócios, acolhendo iniciativas consideradas estratégicas para dinamizar a economia de uma determinada região do estado, seja ela de perfil agrícola ou ligado ao turismo e à mineração, por exemplo. Para isso, os espaços precisam contar invariavelmente com a orientação de facilitadores e mentores, com momentos dedicados a atividades de cunho mais técnico ou inspiracional, assim como a realização de intercâmbios de informações e debates que tragam insumos e novas referências para melhorar as empresas, um setor da economia e o ambiente de negócios, de forma geral. Também é importante promover oportunidades para que os empreendedores estabeleçam contatos mais estreitos e construam novas possibilidades de atuação, sinergias e novos negócios.

### Estruturação

#### A- Espaço físico como espaço de aprendizagem

Espaços acolhedores são fundamentais para o desenvolvimento da proposta. Para isso, devem



oferecer infraestrutura suficiente para receber grupos em dinâmicas interativas. O design é um importante elemento para que a inovação cidadã floresça. O conceito criativo é de um ambiente facilitador de vínculos entre mundos diversos: artístico, científico e tecnológico, profissional e amador, acadêmico, social e ativista, etc. O mobiliário pode ser simples, mas a existência de computadores, de recursos audiovisuais e de uma boa conexão wifi são fundamentais para o processo de descoberta, experimentação e engajamento dos participantes.

#### B- Protocolos de interação

Pessoas são diferentes, bem como os contextos. A sociedade é diversa e pessoas têm visões diferentes sobre os problemas. Por isso, precisam ser criados protocolos para o envolvimento dos participantes, os quais permitirão uma mediação adequada aos interesses e perfis dos empreendedores. O objetivo é construir grupos de afinidades e formas de participação mais individualizadas, de modo que os empreendedores se sintam donos da iniciativa. A ideia é construir situações-problema que favoreçam o agrupamento de indivíduos, organizando problematizações do tipo “como podemos agregar valor aos produtos agrícolas que produzimos aqui?”, “como podemos explorar novos nichos de mercados?”.

#### C- Conhecendo o território

Pesquisa com dados primários (grupos focais ou amostral) e secundários para avaliar os principais problemas e aspirações dos empreendedores locais. A pesquisa é o combustível das discussões e deve ser organizada de forma amigável e acessível para que sejam entendidas e debatidas.

#### D- Convite para descobrir

O convite é algo fundamental para a participação. O que podemos fazer juntos? O que você quer aprender? Como melhorar as empresas do município? Como melhorar a produtividade do meu negócio? Como vender mais? Essas são provocações que pretendem instigar os empreendedores para conhecer a iniciativa. Fariam parte de uma campanha criativa de comunicação baseada nas redes sociais, cartazes e intervenções artísticas na cidade. O LabGO poderá ser apresentado à população em um evento interativo, divertido e marcante.

#### E- Convite para experimentar - cartografias empreendedoras – (atividade permanente)

São iniciativas autogestionadas que procuram mapear colaborativamente os problemas, as iniciativas, os modelos de negócio e as tendências daquele setor da economia. As cartografias podem ser feitas em papel ou online. São utilizadas para dar sentido e proporcionar uma apropriação da realidade, permitindo que as pessoas entendam melhor as características do negócio, oportunidades e os pontos que podem ser melhorados no negócio, tendo em vista a concorrência ou projeções sobre o futuro.

#### F- Convite para aprender – oficinas sobre empreendedorismo (atividade permanente)

O processo e aprendizagem do laboratório é um processo contínuo e está presente em todas as iniciativas. Aqui, verdadeiramente, o processo conta. As oficinas trabalham a partir do conceito de aprendizagem baseada em problemas. A proposta é que sejam analisados cases de negócio e práticas que foram adotadas em outras localidades e obtiveram bons resultados. O Sebrae pode ser um parceiro fundamental para essa iniciativa.

#### G- Convite para participar – atividades autogestionadas (atividade permanente)

O laboratório deve se converter em espaços permanentes de exposição, informação, escuta e encontro, atendidos por mediadores que explicam a natureza do espaço e põem em contato pessoas com pessoas, pessoas com projetos e projetos com projetos. Também serão realizadas convocatórias abertas para a apresentação de propostas e para a participação no desenvolvimento colaborativo de projetos. A programação será composta por workshops de produção e de formação, seminários e debates, reuniões de diferentes grupos de trabalho, mostras de projetos, conferências e outros eventos autogestionados.

#### H- Gestão do conhecimento

O potencial de difusão de boas ideias aumentou muito. Processos que antes podiam durar décadas surgem agora quase de forma simultânea em muitas partes do mundo, criando outras possibilidades de conexões e apropriações. Para isso, é importante documentar as experiências para facilitar a circulação da informação e do conhecimento, o qual pode se reproduzir noutros lugares, assim como se modificar adaptando-se ao contexto local.

## **3.8 Fortalecimento do Cardápio de Serviços**

### **3.8.1 Apoio ao empreendedorismo nas diferentes etapas do negócio**

A partir da análise das práticas nacionais e internacionais realizadas no capítulo 2, seguida da avaliação da experiência de Goiás, identificamos alguns mecanismos que poderão aprimorar o cardápio de serviços oferecido pelo programa implementado no estado. Estas sugestões consideram a dinâmica específica do ciclo normal de um negócio, qual seja, abrir, operar, interagir e fechar. Nessa perspectiva, dialogam com experiências de fomento ao empreendedorismo em diferentes estágios, começando pelas políticas para promover uma educação e cultura empreendedoras, passando pela criação de ambientes favoráveis aos negócios e de ecossistemas e redes de pesquisa e desenvolvimento, até chegar às políticas de crédito e acesso a mercados.

### 3.8.1.1 Educação e Cultura Empreendedora

#### - Desenvolver plano político pedagógico unificado sobre educação empreendedora

A coerência entre os diversas práticas e entendimentos sobre educação empreendedora é importante para que se obtenha melhores resultados. Sugerimos o emprego de ações coordenadas entre as diversas instituições responsáveis pelo planejamento e implantação do programa de educação empreendedora no estado. Nesse sentido, um instrumento interessante pode ser um plano político pedagógico comum, construído de forma colaborativa.

#### - Investir em ações educativas que fortaleçam a gestão de riscos como alternativa para a manutenção dos negócios

A prática de gestão de riscos não é muito usual entre a maioria das empresas, o que resulta na mortalidade de um número significativo de negócios. O correto dimensionamento dos fatores de risco pode ser incorporado aos programas de formação já previstos, introduzindo a cultura da gestão de riscos e melhorando, a longo prazo, o desempenho do indicador associado à sobrevivência das empresas.

#### - Adotar práticas de formação baseadas em gamificação

Os processos de aprendizagem baseados em jogos educativos têm se expandido significativamente na última década, envolvendo desde aplicativos de aprendizagem para celular e tablets até a utilização de abordagens pedagógicas. A gamificação refere-se ao uso da mecânica e das dinâmicas de jogos, como as recompensas e os rankings de usuários, para melhorar a motivação e aprendizagem em contextos formais e informais de educação. O potencial desses recursos pode ser explorado amplamente durante os processos de formação previstos para os próximos anos.

#### - Implantar programa de mentoria para jovens empreendedores

A mentoria é um processo estruturado de orientação e acompanhamento que se traduz em uma relação de apoio, suporte e construção de conexões, na qual um profissional mais experiente busca orientar profissionais mais jovens, possibilitando a mobilização de suas competências, anseios e vocações, além de favorecer a formação de novas redes e a identificação de oportunidades. A criação desse tipo de programa pode contar com parcerias público-privadas, envolvendo também as universidades e outras instituições como o Sebrae. O uso de plataformas tecnológicas, acompanhadas de propostas pedagógicas sólidas, tendem a baratear bastante essas iniciativas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>O programa de mentoria desenvolvido pela Agenda Pública ([www.agendapublica.org.br](http://www.agendapublica.org.br)), com o apoio da Petrobras, é uma referência importante de iniciativas que combinam escala e baixo custo.

### 3.8.1.2 Gestão do programa

#### **- Multiplicar os intercâmbios de experiências de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento econômico**

O intercâmbio de experiências é uma estratégia pedagógica importante para fomentar o aprendizado entre gestores de alto nível, para os quais cursos tradicionais não se aplicam. A aprendizagem por pares vivida durante tais experiências serve para induzir inovações, superar dificuldades e resistências advindas da adoção de novos processos no interior da administração pública. Os intercâmbios oferecem conhecimentos práticos e aprofundados sobre experiências reconhecidas, aplicadas em diferentes contextos. Sugerimos a elaboração de termos de cooperação técnica que permitam à equipe envolvida nas políticas de desenvolvimento econômico do estado conhecer outras referências, entre elas, aquelas aqui mencionadas.

#### **- Apoiar ações inovadoras demonstrativas**

Os ciclos de governo e a rigidez característica da administração pública dificultam a implantação de projetos complexos em que os resultados não possam ser conhecidos de antemão. Por essa razão, é importante adotar sistemáticas distintas para a implantação de novos serviços ou inovações nas políticas. Projetos de menor escala pensados como laboratórios para iniciativas de maior fôlego podem indicar boas alternativas para a implantação de algumas medidas previstas em Goiás.

Essa possibilidade é particularmente válida naquelas áreas em que há pouca experiência acumulada. Este seria um caminho, por exemplo, para oferecer tratamento diferenciado e simplificado para as PMEs nas compras públicas, uma das lacunas identificadas no desenho do programa, e para o fortalecimento das redes de inovação, um dos requisitos para ampliar a produtividade da economia.

#### **- Fortalecer as políticas de inclusão produtiva e negócios inclusivos**

No desenho do programa percebemos sua vocação para o empreendedorismo de estilo de vida, no qual a valorização de alternativas de auto-emprego e de geração de renda é um elemento estruturante. A criação de modelos de negócios mais inclusivos é uma alternativa para enfrentar alguns dos dilemas gerados pelo aumento do desemprego e pelo quadro de desigualdades existente no país. Sem esse tipo de política, o crescimento da economia do Estado e a competitividade do mercado não se sustentarão no longo prazo.

Por essa razão, sugerimos o estabelecimento de cooperação técnica com a Iniciativa Incluir<sup>5</sup>, uma plataforma de diálogo e de troca de conhecimentos, mantida pelo PNUD, para que empresas, associações empresariais, acadêmicos e formuladores de políticas públicas se juntem e desenvolvam laços em favor das melhores práticas de inclusão por meio de seus negócios.

---

<sup>5</sup>Consultar [www.iniciativaincluir.org.br](http://www.iniciativaincluir.org.br)

**- Criar uma plataforma digital para gestão do conhecimento**

As informações do programa, bem como o material produzido pelas suas diferentes iniciativas necessitam de uma interface adequada que sirva tanto como repositório de conhecimento, quanto para troca de experiências entre os técnicos envolvidos. Um exemplo desse tipo de recurso é a Plataforma de Assessoria Técnica<sup>6</sup>, uma ferramenta desenvolvida com o objetivo de aproximar e conectar equipes de trabalho, facilitando a resolução de problemas da gestão.

Trata-se de um ambiente virtual de aprendizagem (AVA) que permite navegação intuitiva com interface simples, porém, com identidade visual muito atrativa e limpa visualmente. A plataforma oferece recursos de videoconferência, audioconferência, compartilhamento de arquivos em qualquer formato, desenvolvimento simultâneo de projetos colaborativos. É possível ainda utilizar recursos como fóruns, calendários, bem como, registrar todo o processo no diário de bordo, o que permite acompanhar e avaliar o processo de implantação de uma política de forma descentralizada, utilizando um ambiente colaborativo de aprendizagem.

**3.8.1.3 Ambiente de negócios****- Desenvolver programas voltados para segmentos específicos da população**

A população jovem, na faixa de 16 a 24 anos, representa aproximadamente 15% do total da população residente no Estado de Goiás. Os jovens representam um público fundamental das políticas tradicionais de empreendedorismo, pois a maior parcela dos negócios em estágio inicial (52%) é operada por empreendedores entre 18 a 34 anos (GEM, 2015). Pensando na realidade de Goiás, para esse perfil de empreendedor podem ser formuladas também algumas medidas adicionais como bolsas de incentivo e premiações, estimulando a inovação e o desenvolvimento de novos negócios.

Por outro lado, no programa há uma necessidade específica de pensar mecanismos que possam apoiar de forma mais direta as mulheres que empreendem, pois nesse segmento da população observamos uma distorção na taxa de mulheres à frente de negócios em estágio maduro. Segundo a pesquisa GEM, realizada em 2015, dos empreendedores em estágio estabelecido, 56% são homens e 44% são mulheres. Ações voltadas para o aumento da produtividade dos empreendimentos liderados por mulheres, bem como a identificação das características e perfis desses negócios, ajudariam a combater a desigualdade de gênero.

**- Apoiar identificação de nichos – mercados emergentes**

A identificação de novos mercados ou mercados emergentes está pautada, muitas vezes, na demanda e distribuição de produtos e serviços que portam um diferencial. Eles diferem dos

---

<sup>6</sup>Consultar <http://plataforma.ep.org.br/> Usuário: consultor1 / senha: demo2014

demais que circulam nos mercados convencionais por oferecer a qualidade superior, garantia ou certificados de origem ou por incorporarem características específicas na sua produção e/ou distribuição, criando relações diferentes entre produtores e consumidores. O tipo de organização nesses mercados contrasta radicalmente com os grandes mercados tradicionais.

São exemplos desse tipo de arranjo os produtos regionais, o agroturismo, produtos de alta qualidade ou bens de luxo, produtos orgânicos, artigos de fair-trade ou ainda aqueles que são produzidos a partir de energia limpa. Sugerimos que o governo possa elaborar estudos que favoreçam a identificação desses mercados, apontando oportunidades e gargalos, utilizando os resultados para direcionar as políticas de apoio ao desenvolvimento econômico do estado.

## Capítulo 4

# Arranjos Institucionais para Empreendedorismo

Como já vimos, o desenvolvimento econômico é multidimensional e requer a coordenação de diversas frentes de políticas. Isso não é diferente quando se trata de políticas mais específicas de fomento ao empreendedorismo, as quais também requerem coordenação vertical e horizontal. Porém, o repertório da política, seu desenho e instrumentos, ou seja, aquilo que temos como resposta quando perguntados sobre o que é possível fazer para promover o empreendedorismo, representa o menor dos problemas quando nos deparamos com os enormes desafios para a implementação dessas medidas. Isso não é diferente no caso de Goiás.

A especialização técnica, características do direito administrativo e dos mecanismos orçamentários levaram à crescente compartimentação das ações públicas na maioria da América Latina. Problemas complexos foram atribuídos a áreas específicas encarregadas de resolvê-los. Saúde, meio ambiente, pobreza e o próprio desenvolvimento econômico, cada problema cabe em sua respectiva “caixa” no interior da administração. A consequência é uma grande fragmentação dos esforços, levando à sobreposição de atividades, à confusão sobre jurisdições e à falta de coerência entre políticas que afetam os mesmos grupos. Esta fragmentação é agravada, muitas vezes, pela falta de coesão ideológica no interior das coalizões de governo, dificultando a coordenação das políticas públicas.

Do ponto de vista da gestão, a falta de motivação e engajamento dos servidores, o baixo nível de qualificação das equipes, especialmente em municípios menores, comprometem o desempenho. Com prioridades pouco disseminadas, falhas nas estruturas de incentivos (indução, enforcement, convencimento) e problemas na padronização de normas, processos, resultados e na estrutura das equipes, a implementação das políticas se transforma em verdadeiro desafio aos qual se somam os usuais dilemas de financiamento, coordenação e articulação governamental.

Por outro lado, as dinâmicas para a construção das políticas se complexificaram. Não basta implementar políticas de incentivo à criação e à gestão de novos negócios. Mesmo aqueles de pequeno porte estão sujeitos a forças que afetam sua competitividade, como tendências demográficas, ambientais, mudanças tecnológicas e novos padrões geográficos de reorganização da economia, o que exige infraestruturas modernas e políticas articuladas de inovação, acesso a mercados e estratégias de posicionamento e apoio à construção de marcas. Nesse contexto, elementos como inclusão produtiva e padrões de sustentabilidade também são igualmente fundamentais. A equação é verdadeiramente complexa.

Em meio aos enormes desafios para fazer as políticas públicas darem certo, experiências diversas tem trabalhado na construção de arranjos institucionais envolvendo atores dentro e fora do governo, tanto a sociedade civil quanto o setor privado, na construção de alternativas para oferta de serviços públicos e soluções para a implementação de políticas. Esses modelos de inovação aberta e governança participativa combinam soluções técnicas e relacionais, recursos organizacionais e institucionais para pensar arranjos capazes de organizar prioridades, processos, meios financeiros e formar equipes mais preparadas e integradas para produzir políticas públicas mais efetivas.

Essa nova gramática de inovação colaborativa, habitualmente associada ao contexto tecnológico ou científico, passa a ser parte do cotidiano dos governos e também do exercício da cidadania. Com o desenvolvimento das tecnologias da informação (TIC), novas modos de interação social permitiram melhor aproveitamento da inteligência coletiva, assim como o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre cidadãos, governos e setor privado para a coprodução de soluções para os problemas e desafios reais que afetam a nossas sociedades.

Nestas novas institucionalidades o trabalho colaborativo é motor da capacidade inovadora da sociedade. Contrariando modelos em que o governo tem o monopólio das soluções, experiências de inovação aberta têm reunido distintos atores sociais dispostos a participar de forma proativa nas discussões para solucionar problemas complexos. Assim, tanto a sociedade civil quanto o setor privado, desde que movidos pelo desejo de bem-estar social, podem ser agentes de mudança, capazes de observar e identificar oportunidades nos problemas, gerando iniciativas que podem levar a transformações sociais com a participação ativa dos envolvidos.

Esses arranjos também oferecem algumas alternativas para lidar com a fragmentação das ações governamentais. No formato de laboratórios de mudança, propiciam reflexões conjuntas sobre a natureza de problemas complexos, possíveis soluções e processos necessários para gerar mudanças, favorecendo a articulação entre diferentes áreas de governo e destas com atores sociais dispostos a contribuir com repertórios para a prática intersetorial da ação pública. Nessa perspectiva, os modelos de inovação aberta representariam uma oportunidade também de conexão entre atores que costumam atuar de forma notavelmente atomizada. Essas são alternativas que



podem ser experimentadas também na gestão das políticas de empreendedorismo como saída para os impasses de qualidade, eficiência e efetividade.

Ao longo desse texto, procuramos enfatizar algumas medidas específicas nesse sentido, particularmente os mecanismos de implementação, os arranjos participativos e os instrumentos de construção de sentido para o funcionalismo e também para os agentes privados, sem os quais não há desenvolvimento possível.

# Bibliografia

ANDRADE, D. M. et al. *Ciclo de vida, competição e estratégias em pequenas e microempresas*. In: EGEPE. Encontro de estudos sobre empreendedorismo e gestão de pequenas empresas. 3., 2003, Brasília. Anais eletrônicos... Brasília: UEM/UEL/UnB, 2003, p. 898-914. Disponível em: <[http://www.anegepe.org.br/edicoesanteriores/brasil/\[62\].pdf](http://www.anegepe.org.br/edicoesanteriores/brasil/[62].pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

AUDRETSCH, D., KEILBACH, M. *The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship*. Small Business Economics, January 2009, Volume 32, Issue 1, pp 15–30.

BAPTISTA, R., LEITÃO, J. (ed.). *Entrepreneurship, Human Capital and Regional Development: Labor Networks, Knowledge Flows, and Industry Growth*. London: Springer, 2015.

BORGES, C. M. (2007). *Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas: análise de viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

BORBA, R. A. V. (2000). *A cidade Cognitiva: Proposição para o desenvolvimento local na era do conhecimento* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

BOSE, M. (2013). *Empreendedorismo social e promoção do desenvolvimento local* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

COMISSÃO EUROPEIA. *Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas, 2010.

FERNÁNDEZ, Q., MIRIAM, G., & AYAVIRI NINA, D. (2012). *Los actores en el desarrollo económico local*. Un estudio en América Latina. Revista Perspectivas, (30), 71-116.

GAIGER SILVEIRA, F. ARRUDA, P. et al. *Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo*. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). 2016

GRIN, E. J. et al. *Desenvolvimento de Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo em Estados e Municípios*. Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, Centro

de Empreendedorismo e Novos Negócios. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (FGV-EAESP), 2012, 52 p.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. *A Local Economic Development Manual For China*. (2006) – [[http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_112261/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112261/lang--en/index.htm)] acessado em 09/07/2016.

JOUEEN, M., KOLOSZY, K., Pellegrin, J. P., RAMSDEN, P., SZEGVARI, P., & CHAMBON, N. (2010). *Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options*. Study commissioned by Directorate General for Regional Policy.

KAGEYAMA, A. A. *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Rural: conceito e medida*. Brasília: Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

LEITÃO, J., BAPTISTA, R. *Public Policies for Fostering Entrepreneurship*. New York: Springer, 2009.

LLORENS, Juan Luis; ALBUQUERQUE, Francisco; DEL CASTILLO, Jaime. *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5145?locale-attribute=es>. Acesso em 29/06/16.

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, vol.24, n.57, 2016, p. 49-65 (<http://www.scielo.br/rtsoc/texto/S0104-44782016000100049&lng=en&nrm=iso>)

LUNDSTROM, A., HALVARSSON, S. (ed.). *Entrepreneurship Research: Past Perspectives and Future Prospects*. Hanover: Now Publishers, 2006.

LUNDSTROM, A., STEVENSON, L. (ed.). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. New York: Kruwer, 2005.

LUNDSTROM, A., ZHOU, C., FRIEDRICHS, Y., SUNDIN, E. (ed.). *Social Entrepreneurship: Leveraging Economic, Political, and Cultural Dimensions*. Heidelberg: Springer, 2014.

MÁRQUEZ, D. (2002). *Bases metodológicas del desarrollo rural*. Ediciones Akal – Universidad Internacional de Andalucía, Madrid

MOUNTFORD, D. (2009). *Organising for local development: the role of local development agencies*. Summary Report, Paris: OECD.

NAVARRO, Z. *Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*, Revista Estudos Avançados, 16 (44). 2001: 83-100.

NAUDÉ, W. (ed.). *Entrepreneurship and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

RED RURAL NACIONAL. *Leader en España (1991-2011)*. Una Contribución Activa al Desarrollo Rural. Disponível em [http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME\\_LEADER\\_tcm7-233672.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/INFORME_LEADER_tcm7-233672.pdf)

SARFATI, G. (2013). *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, 47(1), p. 25-48, 2013

SEBRAE NACIONAL. *Global Entrepreneurship Monitor: Empreendedorismo no Brasil 2015: Relatório Executivo*. Disponível em [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/\\$File/5904.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/$File/5904.pdf)

UNIÃO EUROPEIA. *Breve Guía sobre las Propuestas de la Comisión Europea Relativas a la Política de Desarrollo Rural de la UE para el período 2014-2020*. Unión Europea. 2011

VAN DER PLOEG, Jan Douwe, *Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional*, Sociologias, Porto Alegre, v.13, n. 27, 2011.

WORLD BANK. *Doing Business 2016*. Measuring Regulatory Quality and Efficiency. Disponível em <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

\_\_\_\_\_. *Case Study - Developing Economies Locally Through Action And Alliance (Delta) A Joint Initiative Of The World Bank And The Open Society Institute* (2005) [[http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1122490529659/DELTA\\_Evaluation.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1122490529659/DELTA_Evaluation.pdf)] - acessado em 10/08/2016

# Anexos

## Anexo I - Termo de Referência

SECRETARIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO – GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO COM DIVERSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
DE ATRAÇÃO

No ano de 2014, o Estado de Goiás ocupava a 9ª colocação no ranking nacional de empreendedores individuais formalizados, com uma taxa de 21,4%, sendo que São Paulo ocupava a 1ª posição com 31%. E estava na 15ª colocação no ranking de empresas formais com 72,8%, enquanto Santa Catarina ocupava a 1ª posição com 93,8% de formalização. Com o agravamento do cenário econômico atual, a diminuição da população economicamente ativa, fechamento de empresas e extinção de postos de trabalhos, torna-se urgente que o governo priorize e intensifique ações que visem a melhoria do ambiente de negócios no Estado.

Da análise do comportamento do empreendedorismo do Estado de Goiás, 55, do total de 246 municípios do Estado de Goiás, concentram 90% do total de abertura de novas empresas no Estado e, em contrapartida, os 50 municípios que menos empreenderam no estado, alcançam um índice de menos de 1% do total para todo o Estado.

Com base no contexto em pauta, como fomentar o empreendedorismo e incrementar a maturidade dos negócios dos empreendedores já existentes, em municípios sem histórico ou contexto de uma veia empreendedora?

## Anexo II

Indicador	Fórmula	Fontes	Periodicidade	Ênfase
<b>% de MPE no município/estado apoiadas em incubadoras de empresas ou similares</b>	Total de MPES incubadas/ Total de MPES existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas ações de incubação.	Anual	Política de empreendedorismo
<b>% de MPE e MEI no município/estado em incubadoras sociais</b>	Total de MPES e MEIs incubadas/ Total de MPES e MEIs existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas ações de incubação.	Anual	Política de apoio às MPES
<b>% de MPE e MEI no município/estado com apoio de microcrédito</b>	Total MPES e MEIs com microcrédito/ Total de MPES e MEIs existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas ações de microcrédito	Anual	Política de apoio às MPES
<b>% de MPE e MEI no município/estado com capacitação em gestão empresarial</b>	Total de MPES e MEIs capacitadas/ Total de MPES e MEIs existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Órgão local que responde pelas ações de capacitação.	Semestral	Política de apoio às MPES
<b>% de MPE e MEI credenciadas como fornecedoras municipal/estadual</b>	Total de MPES e MEIs cadastradas/ Total de MPES e MEIs existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas compras públicas.	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPES

<b>% de MPE que participam das licitações em âmbito municipal/estadual</b>	Total de MPEs cadastradas/ Total de MPEs licitantes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas compras públicas.	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>% de MPE e MEI fornecedoras contratadas pelo município/estado</b>	Total de MPEs e MEIs cadastradas/ Total de MPEs e MEIs existentes	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas compras públicas.	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>% volume de compras públicas de MPE e MEI</b>	Volume total compras governo/ Volume de compras de MPEs e MEIs	1. Secretaria de Finanças local 2. Base de dados do órgão local que responde pelas compras públicas.	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Número de empreendedores reincidentes</b>	Total de MPEs reincidentes/  Total de MPEs abertas	Junta Comercial local e/ou estadual (cruzar o CNPJ com CPF para verificar o número de empreendedores reincidentes no território)	Anual	Política de empreendedorismo
<b>Participação de mulheres no total do número de MPE e MEI conforme a seguinte fórmula de cálculo</b>	Total de mulheres empreendedoras / Total de MPEs e MEIs	Junta Comercial local e/ou estadual	Anual	Política de empreendedorismo
<b>Participação de negros e indígenas no total do número de MPE e MEI</b>	Total negros e indígenas empreend./ Total de MPEs e MEIs	Junta Comercial local e/ou estadual	Anual	Política de empreendedorismo

<b>Participação de LGBT no total dos</b>	Total empreendedores LGBTs/	Consultar Associações Locais de Grupos de Direitos LGBT sobre existência e disponibilização de dados para uso estatístico (as informações serão uma aproximação que possivelmente não representarão o todo do universo)	Anual	Política de empreendedorismo
<b>MPE e MEI</b>	Total de MPEs			
<b>% de escolas estaduais/municipais que possuem disciplinas de educação empreendedora</b>	Total escolas empreendedoras / Total escolas públicas	Sistema de informações educacionais da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação	Anual	Política de empreendedorismo
<b>% de alunos matriculados em disciplinas de educação empreendedora na rede estadual/municipal</b>	Total matrículas empreendedoras / Total matrículas das escolas públicas	Sistema de informações educacionais da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação	Anual	Política de empreendedorismo
<b>% de empreendedores ativos após três anos de formados nos programas</b>	Total empreendedores ativos/ Total empreendedores formados	1. Junta Comercial local e/ou estadual 2. Sistema de informações educacionais da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação	Anual	Política de empreendedorismo



de educação empreendedora formalmente autorizados pelo Conselho Estadual ou Municipal de Educação		3. Receita Federal		governo
% de empreendedores ativos após cinco anos de formados nos programas de educação empreendedora formalmente autorizados pelo Conselho Estadual ou Municipal de Educação	Total empreendedores ativos/  Total empreendedores formados	1. Junta Comercial local e/ou estadual  2. Sistema de informações educacionais da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação  3. Receita Federal	Anual	Política de empreendedorismo
% de empreendedores que abriram negócios e fracassaram antes de completar três anos de formados nos programas de educação empreendedora formalmente autorizados pelo Conselho Estadual ou Municipal de Educação	Total empreendedores malsucedidos/  Total empreendedores formados	1. Junta Comercial local e/ou estadual  2. Sistema de informações educacionais da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação  3. Receita Federal	Anual	Política de empreendedorismo
Taxa de variação das MPE que mudaram de porte	Total MPEs crescidas – total MPEs reduzidas/ Total MPEs	Secretaria de Finanças local	Anual	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs

<b>Porcentual de trabalhadores empregados em MPE</b>	Empregos gerados por MPEs/ Total empregos gerados	1. Secretaria de Finanças local	Anual	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>% comparado do número empresas que foram abertas em relação ao número de empresas fechadas</b>	Total MPEs abertas/ Total MPEs fechadas	Junta Comercial local e/ou estadual	Anual	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Tempo médio de vida da empresa</b>	Total MPEs fechadas/ Tempo de atividade das MPEs	Junta Comercial local e/ou estadual	Anual	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Número de dias para formalizar a abertura legal da empresa</b>	Meta de governo X benchmarks nacionais e/ou internacionais.	1. Junta Comercial local e/ou estadual 2. Amostragem junto às empresas de contabilidade da localidade	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Número de dias para encerrar legalmente a empresa</b>	Meta de governo X benchmarks nacionais e/ou internacionais.	1. Junta Comercial local e/ou estadual	Semestral	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Número de anos de escolaridade do empreendedor</b>	Meta de governo X benchmarks nacionais e/ou internacionais.	1. Junta Comercial local e/ou estadual	Anual	Política de empreendedorismo e política de apoio às MPEs
<b>Número de notícias positivas de empreendedorismo</b>	Partir de base inicial e compará-la com o trimestre anterior para verificar sua evolução	Secretaria de Comunicação do governo estadual/ municipal ou assessoria de imprensa	Trimestral	Política de empreendedorismo