

Múltiplas dimensões da análise de uma política pública: o caso Prime¹

Multiple dimensions of analysis of a public policy: the case of Prime

Múltiple dimensiones de análisis de una política pública: el caso del Prime

Les multiples dimensions de l'analyse de une politique publique: le cas du Prime

*Darcon Sousa**

*Roberto Véras de Oliveira***

Resumo: O objeto empírico deste trabalho foi o Programa Primeira Empresa Inovadora (PRIME), política pública de apoio ao empreendedorismo lançada pelo governo Lula em 2009. Procuramos analisar os discursos, os processos e as práticas desenvolvidas durante a implementação do Prime e suas repercussões nas trajetórias e negócios dos empreendedores beneficiados. Além da subvenção econômica, o Prime mobilizou instituições e consultorias empresariais que se envolveram diretamente no esforço de viabilizar os empreendimentos selecionados. Os procedimentos metodológicos adotados foram: a observação, a consulta documental e a entrevista com os atores participantes do Programa, no âmbito de sua implementação sob a coordenação do Parque Tecnológico da Paraíba. Os resultados da pesquisa demonstraram que a implementação do Prime foi marcada por tensões, conflitos, incongruências e rigidez, o que desnudou os erros de concepção do Programa e explica a ineficácia desse arranjo institucional desenhado para apoiar os negócios nascentes.

Palavras-chave: Estado, políticas públicas, empreendedorismo.

Abstract: The empirical object of this work was the First Innovative Company Program (PRIME), a public policy to support entrepreneurship launched by Lula government in 2009. Our aim was to analyze the discourses, processes and practices developed during the implementation of Prime and its impact on trajectories and business of beneficiary entrepreneurs. Besides the economic subsidy, prime mobilized institutions and business consultants directly involved in the effort to enable the selected projects. The methodological procedures adopted were: observation, document research and interviews with the actors involved in the program, taking into account its implementation under the coordination of Paraíba Technology Park. The research results show that the implementation of Prime was marked by tensions, conflicts, inconsistencies and rigidity, which laid bare the mistakes of conception of the program and explains the ineffectiveness of this institutional arrangement designed to support nascent businesses.

Keywords: State, Public Policy, Entrepreneurship.

* Professor da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: darcon.sousa@ig.com.br

** Professor Associado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: roberto.veras.2002@gmail.com

Introdução O PRIME, Programa Primeira Empresa Inovadora, foi lançado pelo governo Lula no ano de 2009 por meio da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. O Programa previa disponibilizar 1,4 bilhão de reais para apoiar cerca de 6 mil empresas nascentes (com 2 anos de existência, no máximo) até o ano de 2011. O Parque Tecnológico da Paraíba (PaqTcPB), instituição localizada no município de Campina Grande, de natureza privada e sem fins lucrativos, foi escolhida juntamente com outras 17 instituições para implementar o Programa em todo o país. Cada uma deveria selecionar 120 empreendimentos para ingressar no PRIME, passando assim por rigoroso processo seletivo, constituído de várias etapas e envolvendo avaliadores de instituições do conhecimento. Ao final do processo seletivo, o PaqTcPB contratou 98 empreendimentos, dos quais 18 localizados em quatro estados do Nordeste compuseram a amostra da nossa pesquisa. A expectativa do Programa era gerar emprego e renda por intermédio do estímulo a “empreendimentos inovadores” que demonstrassem possuir viabilidade econômica e potencial para se inserir e se afirmar no mercado. Para tanto, o governo estabeleceu um orçamento ousado, provendo uma subvenção de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) para cada um dos empreendimentos selecionados, recursos a título de subvenção, os quais deveriam ser utilizados para assegurar a dedicação do empreendedor ao negócio, para a contratação de gestores, além de empresas de consultoria que prestariam serviços mercadológicos, jurídicos e/ou de suporte administrativo.

O PRIME se distinguiu como política pública de apoio ao empreendedorismo não apenas pelo alcance geográfico, pelo montante de recursos empregados ou pela ambição dos objetivos. O Programa colocou à prova um tipo de ação pública descentralizada,

envolvendo agentes públicos e privados, enaltecida em determinadas concepções de reforma do Estado difundidas desde as últimas décadas do século passado. Além disso, o Programa exprimiu uma visão de desenvolvimento afinada com valores liberais, posta em prática mediante instrumentos sofisticados, utilizados para confirmar a eficácia de um modelo ideal para a criação de novos negócios, algo que parece, à primeira vista, paradoxal, em face dos valores contidos no ideário empreendedor que exaltam a emancipação econômica dos indivíduos. Por outro lado, a criação do PRIME evidencia a crescente inclusão do incentivo ao empreendedorismo de caráter inovador na agenda das políticas públicas no Brasil, o que exige a busca de uma compreensão mais aprofundada sobre aspectos centrais, intervenientes e circundantes, característicos de seu manejo como ação de governo e, como tal, dos seus efeitos nas realidades que pretende alterar.

Nesta direção, tomando a política pública de apoio ao empreendedorismo inovador – expressa por meio do PRIME e, em particular, a partir de sua implementação sob a coordenação do Parque Tecnológico da Paraíba – como material empírico da pesquisa aqui apresentada, destacamos o caráter multidimensional da análise que empreendemos, buscando examinar contexto, discursos, relações e consequências da implementação dessa política pública.

O percurso metodológico adotado na pesquisa – cujos instrumentos manejados foram as entrevistas, a observação direta e a análise documental – combinou o esforço de compreender uma política pública levando em conta o testemunho dos indivíduos e, ao mesmo tempo, os constrangimentos institucionais e as condições de existência que explicaram a história das ações e das idéias no âmbito do PRIME. Adotamos a premissa

segundo a qual a consideração ao sentido das ações dos sujeitos se complementa com a análise das relações e das condições objetivas sob as quais esses sujeitos agem de modo criativo.

Desse modo, ao ouvirmos os sujeitos da pesquisa, procuramos dirigir um olhar sobre suas "trajetórias" e suas posições no "espaço social". Esforçamo-nos para apreender a interferência dos fatores objetivos em seus comportamentos. Quando captamos as falas, agregamos a perspectiva bourdieusiana da análise do "discurso". Nesta, tomamos os discursos como "armas simbólicas" utilizadas na "luta" em cada "campo" de força. Procuramos perceber a associação dos locutores com as posições sociais que eles ocupam e o valor atribuído aos seus conteúdos discursivos nos referidos "mercados linguísticos". Lançamo-nos a compreender o "discurso grupal", suas lógicas e interesses. Foi assim que, sociologicamente orientados, procuramos observar por diversos ângulos nosso objeto de estudo.

Implicações teóricas da pesquisa

Ao investigarmos uma política pública voltada para a promoção do empreendedorismo no contexto de um Programa de pós-graduação concentrado na Sociologia, ressaltamos que a análise do fenômeno empreendedor não constrange esse campo do conhecimento, desde quando a teoria weberiana iluminou os fatos econômicos, vinculando-os intrinsecamente às dimensões sociais que lhes dão sentido. Sendo assim, revisitamos o pensamento de Weber (1982; 1994; 2001) sobre a ação econômica, por considerarmos isso um exercício indispensável à compreensão do nosso objeto de estudo.

O ponto de partida de Weber (1994) para explicar a vida social é o comportamento do indivíduo. Dotada de sentido subjetivo, a ação do indivíduo pode ser compreensível, cabendo à Sociologia o dever de explicar as causas e os efeitos dessa ação, desenvolvida por um ator que se orienta pelo comportamento de outrem, o que informa o seu caráter social. Como consequência disso, a Sociologia é uma ciência hermenêutica que procura descrever, explicar, perguntar pelo sentido e compreender as ações portadoras de significação, fornecendo uma perspectiva da realidade com a imprescindível incorporação do sujeito na análise.

No que tange à atividade econômica, a análise weberiana, tendo o sistema capitalista como objeto de estudo, já demonstrava como os fatos econômicos estão intimamente relacionados aos fatos sociais. As investigações históricas que desembocaram na descoberta de certo "espírito do capitalismo" são elucidativas dos efeitos econômicos que o comportamento social pode provocar de acordo com o que apreendemos. Se, por um lado, Weber (1982) aponta que os fenômenos coletivos, as relações sociais, as instituições e mesmo as ações individuais sofrem as influências indiretas dos condicionamentos econômicos, por outro, como destacou:

[...] o conjunto de todos os fenômenos e condições de existência de uma cultura historicamente dada influi na configuração das necessidades materiais, no modo de satisfazê-la, na formação dos grupos de interesses materiais, na natureza dos seus meios de poder e, por essa via, na natureza do curso do desenvolvimento econômico, tornando-se assim, economicamente relevantes (Weber, 1982, p. 119).

O desenvolvimento econômico, segundo Schumpeter (1982), herdeiro do pensamento weberiano, pode ser compreendido por meio da análise do papel exercido pelo empresário

e de sua interligação com outros agentes da vida social. Essa perspectiva é relativamente pouco explorada por campos teóricos mais influenciados pela teoria das classes sociais, cuja pré-conceituação sobre a condição do empresariado na sociedade capitalista inibe a prospecção acerca do lugar que ele ocupa e das funções que desempenha em contextos específicos. Por vezes, o empresário é rebaixado a uma condição social repugnante a ponto de deixar sob suspeição pesquisadores interessados em lançar luzes sobre esse sujeito social sem o uso da ótica classista. Na dicotomia das classes, em qualquer situação, o empresário fica relegado ao posto de vilão e a ele não é atribuído qualquer papel importante nas mudanças socialmente desejadas. Já o programa schumpeteriano, conquanto enalteça o empresário como ator social e a ele dedique considerável energia intelectual, não despreza as circunstâncias do entorno de seu percurso.

Mais do que focar o indivíduo, Schumpeter (1982) observa o processo de inovação como um todo. Ao analisar os fatores causadores das mudanças descontínuas que ocorrem na vida econômica, Schumpeter (1982) elege a inovação como principal motor das mudanças, cuja ocorrência denotaria o "verdadeiro desenvolvimento". Tais mudanças, causadas por inovações surgidas no interior do sistema econômico, apresentam-se sob a forma de novas combinações produtivas por meio da introdução de um novo produto, de novos métodos de produção, da abertura de novos mercados, da conquista de novas fontes de matérias-primas e da criação de novas configurações organizacionais.

Entretanto, ainda em relação à mudança econômica, Schumpeter (1968) reconhece que nenhum fator atua de forma inequivocamente determinada, sendo necessário investigar os mecanismos

pelos quais os fatores causais atuam. Em concordância, Weber (1994) assinala que a criação de empreendimentos econômicos e de inovações técnicas pode encontrar fatores impeditivos (a exemplo das obstruções de natureza ideológica) ou facilitadores, mas não existe relação causal claramente definida.

Neste sentido, o reconhecimento da complexidade que envolve o mundo econômico e empresarial tem implicações importantes para os formuladores de políticas públicas que jogam todas as fichas em programas de estímulo à criação de negócios. Há que se perguntar se os agentes públicos, ainda que de elevada qualificação e com boas intenções, estão devidamente habilitados para tomar decisões relativas a empreendimentos que irão operar em ambientes competitivos, cuja lógica difere intensamente daquela vivida no cotidiano da burocracia pública.

Mas essa complexidade típica dos mercados capitalistas atuais é mediada pelas próprias relações sociais que, segundo Granovetter (2005), outro caminhante da esteira do programa weberiano, impactam fortemente a produção, a distribuição e o consumo nos mercados modernos. Para esse autor, as relações sociais são as principais responsáveis por manter a confiança nos negócios e nas atividades econômicas em geral.

Granovetter (2005) demonstrou como a estrutura social tem impacto nos resultados econômicos por meio das redes sociais, principalmente de três formas; 1) as redes sociais afetam o fluxo e a qualidade da informação, visto que os atores sociais preferem informações de pessoas que eles conhecem às oriundas de fontes impessoais; 2) as redes sociais estabelecem punições e recompensas, cujos impactos são ampliados porque ocorrem entre

peças que se conhecem; 3) nas redes sociais é mais facilmente gerada a confiança indispensável para os negócios. Segundo Granovetter (2005), nas redes sociais, o compartilhamento torna as maneiras como os atores devem comportar-se mais claramente compreendidas e sustentadas, reforçando a confiança. Os laços entre os atores transmitem informações importantes em relação aos negócios, configurando a evidente interpenetração entre ação econômica e ação não econômica.

Por isto, tanto a tradicional, quanto a Nova Sociologia Econômica fortalecem a ideia dos mercados como "construtos sociais". Para Steiner (2006), os empreendedores e os agentes econômicos em geral tomam decisões impregnadas de conteúdos sociais mais amplos. Sendo assim, os mercados devem ser compreendidos tendo-se em conta as instituições e as formas de comportamento social que criam os laços entre os atores. Para tanto, a Sociologia Econômica, ainda segundo Steiner (2006), sem recusar a teoria econômica ou elevá-la à condição de ciência definitiva, fornece princípios explicativos que conjugam análises sociológicas e econômicas. Desse modo, as contribuições da Sociologia Econômica, que, como compreendemos, aplicam-se aos mercados dos negócios caracterizados como empreendedores, são apresentadas sob duas perspectivas:

Em primeiro lugar, com ela (a Sociologia Econômica) trata-se de descrever de maneira empiricamente sólida os dispositivos e os comportamentos sociais que atuam nessas formas de articulação que cercam a transação mercantil, quer dizer, na caracterização fina das interações entre as diversas partes do mercado relativas ao fato em observação. Em segundo lugar, com a Sociologia Econômica procura-se elaborar proposições teóricas a respeito destas formas de articulação que permitem as transações no mercado. (Steiner, 2006, p. 37).

Dentre essas formas de articulação, salta aos olhos a crescente mobilização de agentes públicos para formatar políticas de estímulo ao empreendedorismo no Brasil. Transformado em política pública, o apoio ao empreendedorismo sugere a necessidade de dialogarmos com a Ciência Política, a fim de entendermos como, num contexto de crise do sistema capitalista e de discussão sobre as novas formas de atuação do Estado, se tenta edificar o mercado empreendedor no atual estágio do desenvolvimento brasileiro.

O atual estágio do desenvolvimento nacional é classificado por alguns como um "Novo Desenvolvimentismo", iniciado no governo Lula, que retoma o papel indutor do Estado na economia e interrompe um ciclo de políticas neoliberais (Pochmann, 2010; Morais e Saad-Filho, 2011). Em relação a esse "Novo Desenvolvimentismo" brasileiro, nossas preocupações se dirigem para as políticas públicas de estímulo aos setores empresariais, especificamente no que tange à difusão da inovação e do empreendedorismo. Como nas formulações teóricas sobre o Novo Desenvolvimentismo, o governo Lula destinou considerável atenção para agregar maior conteúdo tecnológico às atividades empresariais do país, esforço que se conjugou a outros no sentido de fortalecer atividades produtivas ligadas aos segmentos menos favorecidos da sociedade, denotando o caráter híbrido de sua política econômica. Ainda que privilegiando o grande capital, esse governo lançou mão de múltiplos instrumentos para estimular a geração de emprego e de renda. Isto está relacionado, como pensamos, com a heterogeneidade e a complexidade das sociedades modernas, nas quais as disputas pela apropriação de recursos públicos se intensificam mediante formas simbólicas e materiais, ante o que os governos, resgatando suas funções na coordenação central, devem tomar decisões

que resguardem os interesses da sociedade em geral.

As políticas públicas de apoio ao empreendedorismo inovador podem ir de encontro aos interesses da sociedade. Como advertiu Lerner (2009), os esforços dos governos para criar novos negócios são sempre uma aposta arriscada. Consultando experiências em vários lugares do mundo capitalista, constatamos as incertezas, contradições e conflitos que norteiam essas políticas. No Brasil, sempre que analisamos as ações dos governos, podemos nos defrontar com os problemas herdados da nossa formação histórica que, conforme Lustosa da Costa (2006), criaram os elementos da disfunção do Estado brasileiro (patrimonialismo, personalismo, mandonismo, formalismo, clientelismo, cartorialismo, centralismo e autoritarismos) e suas variantes modernas de natureza cultural (corporativismo, compadrio, vassalagem, barganha, fisiologia, bacharelise, centralização e precariedade da democracia). Por conta disso, segundo esse autor, o Estado brasileiro não teria encontrado ainda capacidade de resolver as assimetrias regionais e de classe.

Mas a difusão dos modelos de análise e de avaliação das políticas públicas tem contribuído para um melhor monitoramento das ações de governos, estimulando o diálogo entre pesquisadores e agentes públicos, o que pode resultar em benefícios para os cidadãos das sociedades democráticas. Ao comentar esses modelos, Winkler (2010) os percebe como representações simplificadas da realidade, norteadas por pressuposições que, no entanto, ajudam na compreensão de fenômenos complexos. Para esse autor, um dos problemas da maior parte dos modelos estaria em não facilitar o entendimento do fosso existente entre intenção e resultado de uma política pública. Regulamentação da implementação, financiamento inadequado

e gestão ineficiente, em geral, frustram intenções planejadas. Por outro lado, os modelos precisariam ser claros quanto às suas verdadeiras contribuições e deficiências, além de necessitarem de um aperfeiçoamento que seja feito por meio de testes rigorosos. Além disso, os modelos explicariam a formulação e a escolha, mas desprezariam a execução de políticas. A implementação, segundo Diniz (1996), é dificultada quando as fases antecedentes do planejamento e da elaboração são realizadas de forma autoritária, exigindo da sociedade renúncia e confiança nas decisões coercitivas e intransigentes de agentes públicos. Lançadas dessa forma, as políticas públicas terão sua implementação dificultada pela ausência de corresponsabilidade dos cidadãos.

A implementação do PRIME foi o nosso objeto de estudo. Mas a análise dessa fase do Programa nos empurrou para dentro de todas as suas etapas e para algumas de suas nuances importantes. Lá, fomos ajudados pelas lúpus teóricas aqui comentadas.

As instituições do empreendedorismo inovador no Brasil e seus discursos

A matriz institucional da inovação no Brasil é coordenada pelo Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. Em torno dos recursos mobilizados por esse órgão, empresas públicas e privadas, universidades, associações empresariais e instituições ligadas ao conhecimento e à inovação se articulam para fortalecer um modelo de desenvolvimento econômico baseado no enriquecimento dos conteúdos das atividades produtivas. Segundo esse modelo, as inovações, estimuladas por

investimentos governamentais e pela criação de sistemas nacionais e locais, seriam as responsáveis pelas mudanças técnicas que desencadeariam outras mudanças de cunho social e político. Portanto, analisar as formas institucionais assumidas no Brasil para impulsionar o modelo neoschumpeteriano se tornou indispensável à compreensão do PRIME, já que as instituições influenciam os comportamentos dos atores sociais e, particularmente, dos agentes econômicos, implicando consequências relacionadas a esses comportamentos, favorecendo um regime de acumulação capitalista baseado na primazia da mudança técnica.

Em relação ao PRIME, esses arranjos institucionais se valeram de uma intensa mobilização discursiva para legitimar o Programa. O contexto no qual o PRIME foi lançado e implementado demonstrou como o capital linguístico foi utilizado para gerar adesão e convencimento. A partir do registro das falas do Presidente da FINEP, Glauco Arbix, observamos o manejo hábil, contraditório e ideológico da palavra, sempre vinculado às posições, experiências e interesses dos falantes. Recortamos aqui nossa análise, citando trechos da defesa da inovação proferidos por esse ator: “[...] inovação significa olhar para frente”; “[...] a inovação é o único caminho”; “[...] não há outro caminho”; “[...] só com inovação o Brasil terá futuro”; “[...] inovar não é escolha, é necessidade”; “[...] queremos oferecer um cardápio para resolver o problema delas” (das empresas).

A subjetividade contida nos pronunciamentos do presidente da FINEP, além de ajudar a explicar as lutas por mudanças sociais e de estar relacionada a contatos por ele desenvolvidos com aspectos objetivos da estrutura social (a exemplo de sua imersão em instituições de pesquisa e de capacitação em inovação, e da posição por ele ocupada),

tem, sobretudo, a finalidade de, recorrendo a Bourdieu (2004), difundir uma visão de mundo, entre tantas emuladas pelas incertezas da vida social, que tenta mudar percepções e avaliações da realidade concreta. Nessa luta por imposição de uma visão de mundo, o capital cultural (sob a forma do conhecimento científico evocado por Glauco Arbix) transforma-se em capital simbólico, que, mesmo somado à sua autoridade burocrática, não garante a obtenção do monopólio absoluto, tendo em vista que, para ser eficaz, o poder simbólico precisa estar alicerçado na realidade.

Para legitimar o PRIME na realidade concreta que estudamos, diversos atores envolvidos diretamente com o Programa discursaram para exaltar suas virtudes, seu ineditismo e suas ambições. A combinação de discursos advindos de representantes de instituições públicas, como a FINEP e o IPEA, com outros produzidos no interior de organizações privadas, a exemplo da ANPROTEC, SEBRAE e Parques Tecnológicos, faz-nos lembrar da observação de Bourdieu (2010), para quem as estratégias simbólicas podem ser operadas por um mandatário do Estado, portador do monopólio da violência simbólica, o qual tem a seu favor a possibilidade de manejar a perspectiva autorizada e universal. Todavia, as lutas por classificações no espaço social também podem ser compreendidas tendo-se em conta os discursos de agentes particulares e de profissionais autorizados a falar. Esses agentes possuem o capital linguístico que os credencia, o que implica no poder de auferir benefícios com o uso da palavra. Significa, para o locutor, ter ao seu lado uma autoridade determinante da eficácia de sua fala. É a capacidade de se fazer ouvir referida em certos mercados. Nesses mercados, o valor social de um discurso se verifica em sua relação objetiva de concorrência com outros

discursos. Sua eficácia depende da unidade do mercado linguístico para o qual se destina e das chances de produção e de expressão em situações oportunas. Um grupo social legitima o discurso que lhe é conveniente, reforçando e incitando os conteúdos de seu interesse, e censurando as falas discrepantes. Ao esforçar-se para afirmar seu discurso, o grupo busca conquistar posições melhores no espaço social. Para nós, ficou claro que o grupo social, formado por atores de instituições historicamente vinculadas à causa do empreendedorismo, se encontra em frequente luta por imposição de sua visão de desenvolvimento econômico. As relações que estabelecem entre si contribuem para a retroalimentação de uma produção discursiva afinada com o ideário empreendedor, não desprovida de interesses materiais por apropriação de recursos públicos, a qual se dá por meio das políticas públicas.

Mas, para além do ideário desses atores, investigamos a inserção do Parque Tecnológico da Paraíba numa região pobre do Nordeste brasileiro. Essa instituição se destacou como uma das "âncoras" (termo utilizado pela FINEP) que mais selecionaram projetos para o PRIME. Ao trazermos à tona elementos dos cenários social, econômico e produtivo do Parque Tecnológico da Paraíba, além de resgatarmos aspectos de sua construção histórica, movemo-nos pelas preocupações de Ianni (1963), que, ao analisar as representações do "tipo social" "empreendedor" durante a expansão do capitalismo industrial brasileiro, observou (p. 80): "[...] a orientação dessas representações [do empreendedor] tende a escapar da focalização das raízes da realidade social em que elas se inserem". No caso do Parque Tecnológico da Paraíba, demonstramos que o retrato socioeconômico e mesmo o empresarial não refletem o desenvolvimento pretendido na região geográfica de sua

atuação. Por outro lado, não diminuimos o papel dessa instituição, já que não podemos avaliar quais seriam os custos de sua ausência no contexto paraibano. Entretanto, não devemos superestimar sua influência, nem no desenvolvimento, nem na melhoria da atividade empresarial local, aspectos defrontados constantemente com os limites que o modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro impõe, refletido também no funcionamento dos seus mercados, cuja estrutura é concentradora e desigual. Estas reflexões acompanharam nossas análises sobre as instituições do PRIME, nas quais observamos as relações entre elas, estudamos os seus papéis e interpretamos os seus discursos antes de adentrarmos na implementação do Programa.

A implementação do PRIME na percepção dos participantes e as consequências do Programa em seus projetos de negócio.

Ao analisarmos o processo de implementação do PRIME, procuramos responder às questões suscitadas por Secchi (2010), relacionadas aos padrões de interação entre os atores e à correlação de forças existentes, decorrentes das características e papéis das instituições participantes, assim como das regras e atribuições estabelecidas. A presença de instituições portadoras de regras formais e informais, conforme comentou Souza (2006), influencia o curso das políticas públicas e afetam atores expostos aos conflitos oriundos das disputas por poder e por recursos. Na fase de implementação do Programa investigado, os dilemas e tensões que acompanharam essas disputas vieram à tona. Analisamos a implementação do PRIME a partir das

percepções dos beneficiários do Programa, que se expressaram em relação aos processos do PRIME, aos desdobramentos da contratação de gestores e de consultorias para seus empreendimentos. De igual forma, coletamos seus depoimentos acerca do papel exercido pelo Parque Tecnológico da Paraíba como instituição gerenciadora do Programa.

Em face do conjunto de depoimentos que coletamos, verificamos um encadeamento de problemas que conspiraram contra os objetivos dessa política pública, revelando as dificuldades de um tipo de Programa que poderia ser considerado moderno pelos que assim definem as políticas nas quais o Estado não é o protagonista central, mas partilha sua autoridade com atores não estatais. Não obstante, o poder hierárquico esteve presente durante toda a implantação do Programa, como ficou evidente nas exigências, controles e punições previstas e utilizadas pelo PaqTcPB.

A FINEP criou um Programa de subvenção econômica, visando assegurar uma renda considerada suficiente para os empreendedores dedicarem-se aos negócios por eles concebidos, ao mesmo tempo em que destinava recursos para gestores e consultores prestarem serviços a esses negócios, supondo que o aporte de conhecimentos desses profissionais seria fundamental para viabilizar os projetos de empresas. No entanto, como sustentamos, a rigidez do sistema de rubrica fechada, determinando em que deveriam ser gastos os recursos, mostrou-se uma camisa de força diante das necessidades específicas dos empreendedores, tornando-os reféns de terceiros, que, em sua maioria, ineficientes ou descomprometidos com os negócios, se limitaram a fazer um trabalho de recomendações cosméticas e genéricas, abocanhando a maior parte dos recursos do Programa.

A comemoração inicial do PaqTcPB com o grande número de empreendedores aprovados, num processo seletivo que envolveu atores e instituições credenciados para dele participarem, logo se transformaria em relações tensas com os empreendedores, ante a evidente fragilidade dos projetos e as dificuldades de combinar apoio aos empreendedores com o rigor no acompanhamento dos recursos liberados. Sendo uma das instituições que mais aprovaram projetos para o PRIME, o PaqTcPB empenhou-se em fazer valer a remuneração que receberia para gerenciar o Programa (baseada num percentual sobre o total de recursos liberados para os empreendedores), intensificando as cobranças e as exigências. O nível de controle cresceu à medida que rumores e fatos concretos apontaram para um mau uso dos recursos por parte de diferentes atores. Desvio na utilização da subvenção, serviços não prestados e pagos, além de comportamentos oportunistas de quem só estava interessado em entrar no Programa para receber dinheiro público não reembolsável, recrudesceram as relações e sufocaram os empreendedores que tentavam levar adiante seus projetos.

Ao escolher "salvar a própria pele", como avaliamos, o PaqTcPB priorizou o processo em vez dos resultados. A preocupação central passou a ser preservar a imagem da instituição e garantir o cumprimento "formal" das exigências do Programa, em detrimento de relações parceiras e complementares. A quantidade de documentos e relatórios exigidos durante a implementação do Programa, comprovada durante a pesquisa, demonstra que a burocracia tornou-se um fim. Mesmo os empreendedores bem intencionados não conseguiram compatibilizar a dinâmica de tentar inserir um produto no mercado com as demandas do PaqTcPB por controle. Assim como no

caso da política tecnológica mexicana, citado por Villavicêncio (2001), os empecilhos burocráticos prejudicaram a implementação do PRIME. Entretanto, do ponto de vista do papel fiscalizador e controlador da instituição, os resultados parecem ter sido satisfatórios. O pequeno número de empresas eliminadas por não atendimento às exigências do programa (onze) sugere que, sob o ângulo dos propósitos formalmente contratados, o esforço burocrático surtiu efeito. Nos arquivos do PRIME, devem estar guardados grandes volumes de documentos comprobatórios e legitimadores dos pagamentos efetuados, fato não necessariamente determinante do êxito do Programa ou mesmo de sua total lisura.

Como inferimos, as condições criadas para favorecer os negócios dos empreendedores, propaladas na fase de divulgação do PRIME, tornaram-se um fardo difícil de carregar para esses empreendedores. Os comportamentos e falas dos empreendedores sobre as fases iniciais do Programa nos indicavam que os problemas seriam inevitáveis, dada a gritante inaptidão da maioria para lidar com empresas. Faltava-lhes experiência, conhecimento empresarial, tino, intuição e, em alguns casos, sensatez e boa-fé. Os relatos sobre como boa parte deles elaborou o projeto de negócio já evidenciavam isso. Além do mais, gestores absorvidos por rotinas administrativas e consultorias ineficientes e/ou interessadas apenas em embolsar recursos públicos consumiram a maior parte da subvenção e pouco acrescentaram aos negócios embrionários. Some-se a isso a superdosagem de controle e de pressão exercida pela instituição gerenciadora sobre os empreendedores.

Em síntese, os empreendedores do PRIME, portadores de elevada instrução formal, principalmente nas áreas de Tecnologia da Informação e de Engenharia, movidos

por interesses e expectativas variadas, responderam a uma chamada pública de um Programa com apelo tentador para atrair projetos de negócios, cujos conteúdos deviam basear-se na inovação. A exigência do componente inovador nos projetos e de capacidade técnica para formalizá-los, fatores submetidos a avaliadores qualificados, implicou na seleção de candidatos, em geral, vinculados às instituições de ensino e de pesquisa, membros de uma elite intelectual à procura de ascensão social e de emancipação econômica. No entanto, nem a construção discursiva que norteou o PRIME, nem seu sofisticado aparato de recursos objetivos foram suficientes para contradizer as realidades que se sobrepuseram em cada caso.

Para averiguar essas realidades, visitamos os membros desse grupo social, indivíduos privilegiados da educação e que, tendo conservado algum laço com instituições universitárias ou incubadoras de empresas, deveriam transformar-se, segundo as expectativas do PRIME, em empreendedores inovadores, inseridos em mercados rentáveis e elásticos. No entanto, os depoimentos desses potenciais empreendedores, coerentes com as observações coletadas e com os fatos que acompanharam a implementação do Programa, revelaram uma realidade de planos interrompidos, negócios fechados, ideias que não prosperaram ou, no máximo, empresas que permaneceram em atividade sem que a sofisticada "engenharia" do PRIME tivesse feito qualquer diferença. Não hesitamos em afirmar que uma "avenida de sonhos quebrados" foi o que restou da implementação do Programa PRIME, sob a coordenação do Parque Tecnológico da Paraíba. O que deveria ser um caminho para a geração de riquezas que trouxesse retornos sociais, resultou em desperdícios de recursos públicos, escoados para candidatos

a empreendedores, empresas privadas e agentes institucionais intermediários, os quais não estão obrigados a ressarcimentos ou retratações.

Considerações finais

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

No caso do empreendedorismo inovador, os próprios valores que compõem os conteúdos discursivos dos atores que o exaltam, contraditoriamente, sugerem que esse tipo de atividade econômica prescinde de apoio governamental. No entanto, o caso PRIME, em discussão, evidencia as apostas feitas com recursos públicos em projetos individuais, elaborados por pessoas sem familiaridade com a atividade empresarial, que pretenderam – movidas pelos estímulos

que receberam e por interesses utilitaristas ou subjetivos – concretizar o arquétipo do empreendimento capitalista bem sucedido. Tal pretensão não deveria ser custeada pelo Estado. Defendemos que o apoio público ao empreendedorismo inovador não pode ser feito via subvenção econômica, o que transforma a sociedade em doadora de capital para empreendimentos privados. A esses empreendimentos, incertos como os demais, devem estar disponíveis os mecanismos de apoio oferecidos aos outros empresários, os quais não implicam na aceitação prévia da possibilidade de prejuízo aos cofres públicos como ocorre na subvenção.

Por outro lado, a experiência do PRIME evidencia que, no atual ambiente econômico em que os governos retomam um papel importante na promoção do desenvolvimento, multiplicam-se as oportunidades para que a pesquisa acadêmica se some aos esforços que monitoram a concepção, a implementação e os desdobramentos de políticas públicas que estimulam atividades econômicas. Formado por diversas disciplinas que dialogam entre si, o estudo das políticas públicas oferece abundantes estímulos para a criação de ferramentas, modelos e estratégias de abordagens que podem contribuir para o exercício da democracia, lançado luzes sobre as iniciativas dos agentes que se articulam para solucionar problemas públicos relacionados aos processos econômicos. No contexto brasileiro, propício à repetição da histórica e à danosa mistura entre interesses públicos e privados, o estudo das políticas públicas torna-se imperioso aos pesquisadores sociais. Ademais, a ação econômica será sempre a janela através da qual se pode compreender também a política, a cultura, as relações, o indivíduo, a estrutura social, enfim, as múltiplas dimensões do desenvolvimento e das políticas públicas escolhidas para alcançá-lo.

Referências bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 13ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- _____. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DINIZ, Eli. *Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 1, n. 10, p. 13-26, 1996.
- GRANOVETTER, Mark. *The impacto of social structure on economic outcomes*. Journal of Economic Perspectives, v. 19, n. 1, pp. 33-50, 2005.
- IANNI, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1963.
- LERNER, Josh. *Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: Paulo Emílio Matos Martins e Octávio Penna Pieranti. (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 133-158, 2006.
- MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. *Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula*. Revista de Economia Política, v. 31, n. 4, pp. 507-527, out/dez, 2011.
- POCHMANN, Marcio. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
- SCHUMPETER, Joseph A. La teoria económica y la historia empresarial. In. *Ensaio. Barcelona: Iokos-Tau*, 1968.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Victor Civita, 1982.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n.16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- STEINNER, Philippe. *A sociologia econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.
- VILLAVICENCIO, Daniel. A política tecnológica do México na década de 1990: novas ideias, velhos hábitos. (p. 323-343) In: GUMARÃES, Nadya A.; MARTIN, Scott (Orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara/Koogan, 1982.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

Resumen: El objeto empírico de este trabajo fue el Programa Primer Empresa Innovadora (PRIME), una política pública de apoyo al emprendeduría, iniciada por el gobierno Lula en 2009. Tratamos de analizar los discursos, los procesos y las prácticas desarrolladas durante la implementación del Prime y sus repercusiones sobre el que hacer de los empresarios y de las empresas beneficiarias. Además de la ayuda económica, el Prime movilizó las instituciones y consultoras que participaron directamente en los esfuerzos para ayudar los proyectos seleccionados. Los procedimientos metodológicos adoptados fueron: la observación, la investigación de documentos y las entrevistas con los actores que participaron en el Programa, como parte de su implementación bajo la coordinación del Parque Tecnológico de Paraíba. Los resultados del estudio mostraron que la aplicación del Prime estuvo marcada por tensiones, conflictos, contradicciones y rigidez, lo que evidenció los errores del Programa y explicó la ineficacia de este arreglo institucional en el apoyo a las empresas emergentes.

Palabras clave: Estado, políticas públicas, emprendeduría.

Résumé: L'objet empirique de ce travail était d'abord le Programme Première Entreprise Innovante (PRIME), une politique publique de soutien à l'entrepreneuriat, lancée par le gouvernement Lula en 2009. Nous avons essayé d'analyser les discours, les processus et les pratiques développées au cours de l'Implémentation du Prime et ses répercussions sur les chemins des entrepreneurs et des prestations de l'entreprise. Outre la subvention économique, Le Prime a mobilisé institutions I et des consultants qui ont été directement impliqués dans l'effort pour permettre aux projets sélectionnés. Les procédures méthodologiques ont été adoptées: l'observation, la recherche de documents et des entrevues avec les acteurs participant au Programme, la part de ses implémentation sous la coordination du Parc Technologique de Paraíba. Les résultats de l'enquête ont montré que le implémentation du Prime a été marquée par des tensions, des conflits, des incohérences et rigidité, ce qui à nu les idées fausses sur le Programme et explique l'inefficacité de ce dispositif institutionnel visant à soutenir les entreprises émergentes.

Mots-clés: Etat, politiques publiques, entrepreneuriat.

Notas

- 1 Este artigo é parte da tese de doutorado intitulada "Políticas Públicas de Apoio ao Empreendedorismo no Brasil: uma análise da implementação do Prime pelo Parque Tecnológico da Paraíba", apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.