

# ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE EMPREENDEDORISMO NO LEGISLATIVO FEDERAL

Adaleny Dayanne Souza de Paiva<sup>1</sup>  
Alef Santos<sup>2</sup>  
Daniel do Prado Pagotto<sup>3</sup>

**Resumo:** Este estudo objetivou constatar quais as temáticas mais presentes nas propostas de políticas públicas do Legislativo a partir do site da Câmara Federal. As proposições foram recolhidas através de ferramentas como *Selenium*, organizadas e classificadas pelos autores com base nas categorias de Borges et al. (2018). Identificou e descreveu-se a quantidade de proposições em relação a cada uma das tipologias e a sua quantidade por cada mandato dos deputados desde 2011. Ademais, analisou-se o espectro político que mais atuou em cada uma das temáticas. Os resultados indicaram que o período de 2019 a 2021 apresentou mais proposições e que as temáticas mais abordadas pelos autores das políticas foram Medidas para grupos específicos e Barreiras de entrada e saída. Verificou-se ainda que projetos para empreendedores nascentes e tecnologia e inovação não aparecem como uma prioridade nas propostas. O espectro de direita possui mais legisladores tratando dos temas que abordam o empreendedorismo.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de empreendedorismo. Legislativo. Tipologias.

## 1 Introdução

No Brasil, a taxa de mortalidade de empresas nascentes após cinco anos varia de 29% a 17% a depender do enquadramento e da natureza jurídica, de acordo com a pesquisa do Sebrae (2023). As razões que poderiam minimizar tais números envolvem elementos como acesso a crédito, acesso a clientes e redução de encargos e impostos (SEBRAE, 2020). Nota-se, por um lado, que existem questões associadas à capacidade gerencial do negócio. Por outro, há fatores ligados às condições sobre as quais os empreendimentos estão imersos. Nesse sentido, políticas públicas voltadas ao empreendedorismo podem ser um meio de apoiar o acesso à infraestrutura, financiamento, diminuição de barreiras de entrada e saída, entre outros (OECD, 2020).

Uma política pública é uma conduta executada para enfrentar um problema coletivamente relevante (Secchi et al., 2022). As políticas públicas de empreendedorismo, por sua vez, têm como objetivo auxiliar os empreendedores ao criar medidas que facilitem o acesso

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/FCS/UFG) e Laboratório de Pesquisa em Empreendedorismo e Inovação (LAPEI/FACE/UFG).

<sup>2</sup> Programa de Graduação em Ciências Econômicas (FACE/UFG) e Laboratório de Pesquisa em Empreendedorismo e Inovação (LAPEI/FACE/UFG).

<sup>3</sup> Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-UnB) e Laboratório de Pesquisa em Empreendedorismo e Inovação (LAPEI/FACE/UFG).

a recursos, atenuem barreiras e criem uma cultura de valorização do empreendedorismo em determinado local (OECD, 2020).

Para compreender o papel das políticas públicas, por vezes, pesquisadores e analistas se utilizam de tipologias, pois elas contribuem para a interpretação do fenômeno a partir de critérios analíticos (Secchi et al., 2022). As tipologias de políticas públicas podem ser compreendidas como “(...) formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos e as instituições em um processo de política pública” (Secchi et al., 2022, p. 31). Em um paralelo, pesquisadores da área de empreendedorismo criaram tipologias para compreender como políticas públicas se configuram nesta área. Lundström e Stevenson (2005) sugeriram seis tipologias. A partir de uma análise de políticas em operação pelo poder Executivo federal brasileiro, Borges et al. (2018) ampliaram a proposta de Lundström e Stevenson (2005) para oito tipos.

O presente estudo busca ampliar a análise das tipologias para o Legislativo federal. Neste sentido, o objetivo da pesquisa é caracterizar as propostas de políticas públicas para empreendedorismo emergentes no âmbito do Congresso Nacional. A partir desta análise é possível identificar como a temática se mostra no processo legislativo, evidenciando quais tipos aparecem com maior frequência, bem como quais temas, legisladores e orientações políticas são mais presentes. É importante destacar que o projeto de lei, em si, não é uma política pública, mas que abre caminho para uma.

A análise de Borges et al. (2018) se concentrou em políticas já estabelecidas. O foco do presente estudo é observar as etapas que transitam pelas fases iniciais do ciclo de políticas públicas, como formação de agenda e formulação de políticas. Isso vai ao encontro da observação de Smallbone (2020) que os estudos de políticas públicas de empreendedorismo concentram-se sobretudo nas etapas de implementação e avaliação.

O Poder Legislativo é um dos atores centrais na consolidação da agenda das políticas públicas, fazendo parte dos “atores visíveis” (Capella, 2018). Na busca de compreender como ocorre a formação da agenda, Kingdon (2007) propôs o modelo de múltiplos fluxos, que sugere a existência de três fluxos que, ao entrarem em convergência, criam uma oportunidade de mudança na agenda política. Estes fluxos são: o *problema*, que consiste na etapa de identificar quais problemas precisam de uma necessidade de ação; a *solução*, onde são encontradas alternativas para sanar as problemáticas; e *política*, onde o clima nacional e as mudanças no governo influenciam no encaminhamento das políticas públicas. Portanto, a manifestação de uma proposição por parte de um legislador pode representar a janela de oportunidade, uma vez que há a identificação de um problema, proposta de solução e utilização da legitimidade depositada pelo seu eleitorado para acionar o fluxo político.

## 2 Fundamentação Teórica

### *Políticas de Empreendedorismo*

Segundo Höfling (2001), as políticas públicas consistem em um projeto do governo implementado pelo Estado. Em outras palavras, significam o “Estado em Ação”. Souza (2006),

por sua vez, enfatiza que a política pública é um campo multidisciplinar, pensado nas ações do governo, tanto para colocá-las em prática quanto para analisar e propor mudanças na sua implementação. Ademais, o autor complementa trazendo que governos traduzem seus objetivos eleitorais em ações que trazem uma mudança para o mundo real.

As políticas públicas de empreendedorismo correspondem a um recorte da ação do Estado para que instituições públicas apoiem o empreendedor em um cenário mais favorável (Audrestch et al., 2007). As políticas públicas se manifestam de diversas formas e pesquisadores constantemente buscam incluí-las na análise do fenômeno do empreendedorismo.

Teixeira et al. (2023), por exemplo, identificaram os efeitos das políticas de gênero junto com políticas de empreendedorismo para as mulheres empreendedoras. De acordo com os autores, tais políticas ajudam a mitigar barreiras que impedem as mulheres de empreender, como a discriminação, promovendo mais bem estar social para as empreendedoras. A mudança na percepção social das mulheres empresárias, de acordo com Kobeissi (2010), também surge como um papel das políticas de gênero e atua em conjunto com a capacitação feminina.

Outro exemplo é a política do Microempreendedor Individual (MEI), instituída em 2008. Segundo Tondolo et al. (2024), o MEI serviu para facilitar o acesso previdenciário e inserir grupos no sistema de produção, fomentando a inclusão e permitindo uma estabilidade para os empreendedores. Além disso, trouxe impactos, como a relevância social, principalmente, para as pessoas de baixa renda, por poder proporcionar uma oportunidade no aumento da renda e acesso a novos mercados (Tondolo et al., 2024). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) também pode ser usado como exemplo, pois tem como iniciativa apoiar o empreendedor familiar rural. De acordo com Teixeira et al. (2020), o programa promove maior geração de renda, melhora na qualidade de vida e estimula a diversidade dos empreendedores rurais. O PNAE ainda pode viabilizar o fortalecimento do comércio da região, fornecer uma produção mais sustentável e permitir alterações nas rotinas alimentares (Teixeira et al., 2020).

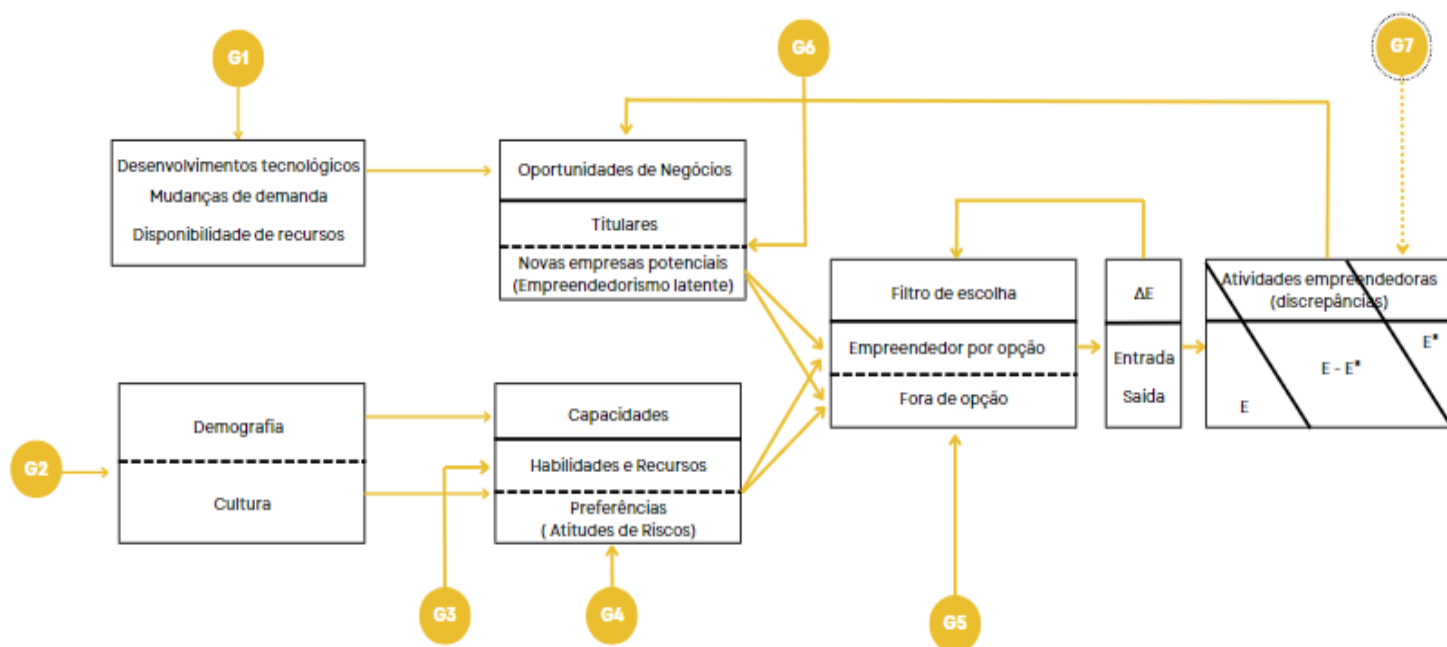
Stevenson et al. (2021), analisando os efeitos dos subsídios públicos no crescimento e financiamento de empreendimentos nos EUA, constataram que existe um aumento notável nos investimentos das empresas após receberem os primeiros incentivos. Além disso, verificaram que o financiamento inicial é mais benéfico, a longo prazo, para os pequenos empreendimentos do que para as empresas maiores e mais consolidadas.

Para uma melhor compreensão das políticas públicas e seu funcionamento, diferentes tipologias são utilizadas e elaboradas por intermédio de diversos critérios de análise (Secchi et al., 2022). Isso permite um entendimento mais aprofundado das ações dessas políticas públicas. Segundo Secchi et al. (2022) a classificação serve para identificar as instituições, as suas temáticas e aqueles que promovem essa política, possibilitando um conhecimento maior sobre o seu funcionamento.

### *Tipologias*

Audrestch et al. (2007) trazem um *framework*, no qual, organizam as políticas de empreendedorismo e suas influências nos seus níveis de oferta e demanda. Cada um dos

retângulos é referente aos determinantes do empreendedorismo e os círculos designados a cada retângulo representam os canais de intervenção de políticas públicas que influenciam nesses determinantes (Figura 1).



**Figura 1: Framework de políticas públicas de empreendedorismo**

Fonte: adaptado de Audretsch et al. (2007, p. 5)

O primeiro círculo (G1) simboliza as políticas que têm impacto no número, tipo e acessibilidade de oportunidades, influenciando o tamanho dos mercados, atribuídas principalmente aos fatores que estimulam o desenvolvimento tecnológico. O segundo (G2), por conseguinte, faz referências às políticas que afetam o número de potenciais e futuros empreendedores, estando presentes as políticas de imigração e de progresso regional (Audretsch et al., 2007). O terceiro círculo (G3) representa as políticas que têm impacto nas capacidades e recursos de potenciais empreendedores, atribuídas aos materiais, ao capital financeiro e fatores imateriais. O quarto (G4), organiza-se a partir das políticas voltadas às preferências dos indivíduos para se tornarem empreendedores, geralmente atribuídos a eles através da educação, estando presente neste canal o sistema educacional e cultural (Audretsch et al., 2007). O quinto círculo (G5) trata das políticas destinadas aos processos de tomada de decisão dos potenciais empreendedores, sendo as mais relevantes, neste caso, as políticas de tributação, regimes de segurança social e legislação do mercado de trabalho. O sexto círculo (G6), por conseguinte, envolve as políticas de intervenção, destinadas à procura do empreendedorismo, intervindo na

acessibilidade dos mercados, como por exemplo, através das legislações de falências. Por fim, o círculo tracejado (G7), tangencia algumas das fontes de uma possível divergência entre o nível de empreendedorismo real e o nível de “equilíbrio”, no qual, conforme a natureza desta discrepância, o governo pode intervir através de políticas que alavancam ou limitam o empreendedorismo (Audretsch et al., 2007).

Outras classificações, voltadas ao teor da própria política, são difundidas por Borges et al. (2018), baseado no modelo de Lundström e Stevenson (2005). O quadro 1 ilustra a tipologia, bem como a respectiva descrição.

### Quadro 1

Tipologias de políticas públicas para empreendedorismo

Tipologia	Descrição
<b>Promoção ao empreendedorismo</b>	Medidas associadas ao desenvolvimento de traços culturais que valorizem o empreendedorismo.
<b>Educação empreendedora</b>	Medidas para incluir no sistema educacional ações que possam levar ao desenvolvimento de competências empreendedoras em estudantes de diferentes níveis.
<b>Redução de barreiras de entrada e saída</b>	Medidas para criação de auxílios fiscais e legais que possam diminuir barreiras para criação de negócios, bem como reduzir as chances de um empreendimento encerrar as operações.
<b>Financiamento</b>	Medidas ligadas ao financiamento da criação de negócios, como fornecimento de linhas de crédito.
<b>Suporte inicial</b>	Medidas voltadas à formação e promoção de auxílios para que os empreendedores conduzam as suas atividades.
<b>Medidas para grupos específicos</b>	Medidas de apoio ao empreendedorismo em grupos específicos, como mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros.
<b>Infraestrutura</b>	Medidas para apoiar a criação de uma infraestrutura mais eficaz para o ambiente de negócios.
<b>Tecnologia de inovação</b>	Medidas que meios para apoiar a transferência de tecnologia para empreendimentos.

Fonte: elaborado pelos autores com base na tipologia de Borges et al. (2018)

Neste artigo, utilizamos as categorias definidas por Borges et al. (2018) como base de classificação e adaptamos novas categorias de acordo com o teor das propostas de projeto de lei. O *framework* de Audretsch et al. (2007) é utilizado para estabelecer uma relação entre as

tipologias e os canais de intervenção do governo, identificando onde elas se enquadram de acordo com os critérios dos autores.

### 3 Método

O presente estudo tem natureza descritiva e qualitativa. Utilizou-se de pesquisa documental, a partir da extração de dados textuais presentes no site da Câmara Federal. Para fins de técnica, foi utilizada a análise de conteúdo, com categorias previamente determinadas com base na tipologia de Borges et al. (2018). Eventualmente houve a emergência de novas categorias que foram incluídas neste estudo.

As buscas pelos projetos de lei foram conduzidas usando o buscador do site da Câmara Federal. Preliminarmente, foram utilizados os termos “*empreendedor*”, “*empreendedorismo*” e “*empreender*”. A partir delas, novas palavras foram escolhidas para serem inseridas nas buscas. No total, foram buscados 29 termos (Empreendedorismo, Empreender, Empreendedor, Empreendedora, Microempreendedor individual, Microempreendedorismo, Startup, Microempresa, Empresa de pequeno porte, MPE, Programa Minha Primeira Empresa, Simples Nacional, Microcrédito, Mulher empreendedora, Empreendedorismo feminino, Registro Empresarial, CGSIM, Redesim, CNPJ, Sebrae, PAB, CRED+, Educação empreendedora, Capacitação empreendedora, Autônomo, SIMEI, Trabalhador por conta própria, Trabalho por conta própria e Empregador). Além destes termos, foram adicionados filtros para acessar apenas proposições em tramitação e nas seguintes categorias: projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e projeto de lei de conversão (PLV).

Depois de serem recolhidos os resultados de cada termos com os respectivos filtros, foi realizado um laço de repetição (*loop*) para cada um utilizando o pacote *Selenium* em *Python*, para automatizar o processo de busca. Foram recolhidos o *link da página* da proposição, o *link do pdf* com toda a proposta da proposição, a *data* de apresentação da proposta, os *nomes dos autores* da proposta, os *partidos* dos autores e a *unidade federativa* de cada um. Ademais, foram acrescentados a *ementa*, os *dados complementares* e a *indexação* das proposições que exibem informações importantes e resumidas sobre elas.

Cada um desses termos retornaram um número de proposições, sendo o menor com duas proposições e o maior com mais de mil resultados. No total, após o fim do *loop* de cada termo e a transformação desses resultados em planilhas, foi criado uma base de dados com a junção de todas elas. Ao todo, nessa primeira busca, foram retomados *4531 resultados*. No entanto, após tratamentos e remoção de duplicatas, a base conteve *3213 resultados*.

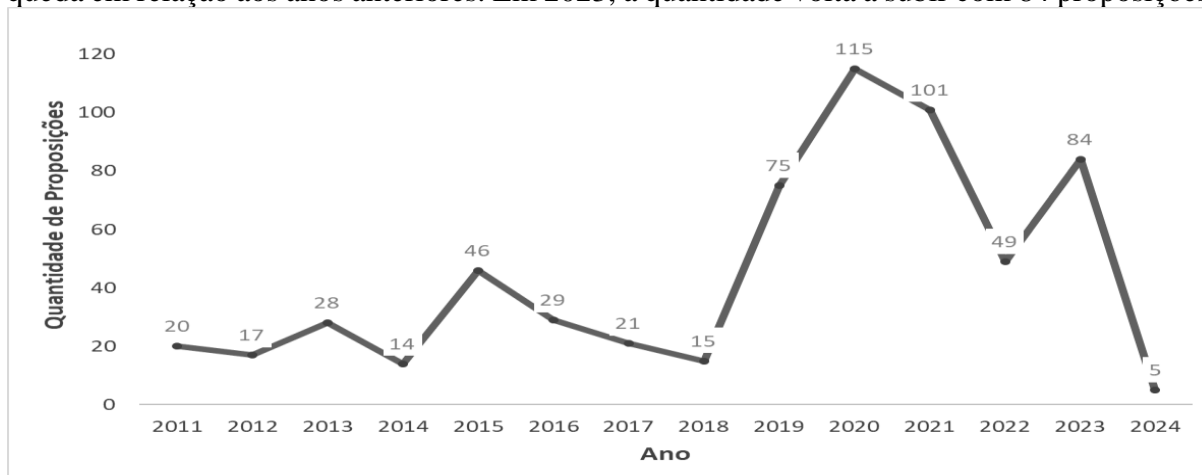
Para melhor visualização dos dados, também foram divididos os autores cada um em uma coluna, acompanhado do seu partido e da sua UF. Para isso foram criadas as colunas e os dados que complementam as informações. As proposições anteriores a 2011 foram excluídas, para que fossem analisados os mandatos do Legislativo das quatro últimas eleições, visto que, após a eleição de 2010, inicia-se um marco de uma legislatura. Esta exclusão resultou em *2749 proposições* para a classificação inicial. A próxima etapa consistiu na classificação por dois dos pesquisadores sobre o principal conteúdo associado à proposta de lei. Nos momentos de divergência, um terceiro pesquisador atuava para definir a classificação. Muitos casos foram

classificados como “não se aplica”, pois o termo empreendedor ou empreender eram utilizados de modo genérico. Isso resultou em uma amostra final de 619 proposições.

Além da tipologia, realizamos análise baseada nos seus espectros políticos, de acordo com as classificações efetuadas por Zucco e Power (2024). Os autores construíram uma escala, variando de -1 a 1, onde valores negativos correspondem à direita político-ideológica e valores positivos à esquerda. No entanto, foi necessária uma adaptação de alguns partidos, em virtude de transformações desde o momento em que o estudo foi realizado. Alguns partidos se juntaram no decorrer desse processo, (ex.: DEM e PSL se tornaram UNIÃO), e outros mudaram de nome (ex.: PPS virou CIDADANIA). Tratamentos foram realizados nestes casos. Três partidos não apareceram no estudo de Zucco e Power (2024): PMB, o PMN que se chama atualmente MOBILIZA e o PTdoB que se tornou AVANTE. Tais partidos não foram contabilizados em questão de espectro político por não serem classificados.

#### 4 Resultados e Discussões

A figura 2 expõe a quantidade de proposições relacionadas ao empreendedorismo no decorrer dos anos. O período que apresentou uma maior incidência de projetos foi entre 2019 e 2021, com 75, 105 e 101 proposições, respectivamente. Vale salientar que houve a pandemia de Covid-19 nesse período e muitas medidas emergiram no sentido de apoiar empreendedores neste momento. Em 2022, ainda houve um grande volume de proposições (49) apesar de uma queda em relação aos anos anteriores. Em 2023, a quantidade volta a subir com 84 proposições.

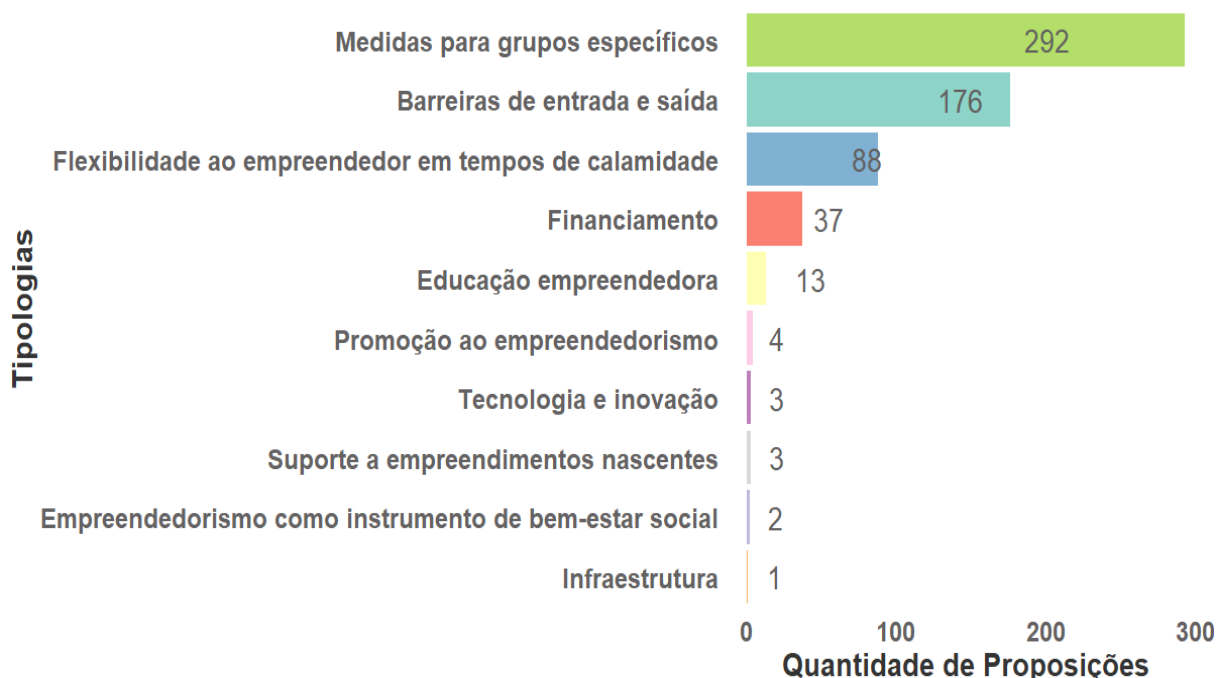


**Figura 2: Quantidade de proposições por ano**

Fonte: elaborada pelos autores.

A Figura 3 exibe a quantidade de projetos por categoria. Devido ao conteúdo de alguns projetos, optou-se por criar duas novas categorias: flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade e empreendedorismo como instrumento de bem-estar social. A com maior frequência foi *Medidas para grupos específicos*, com 292 projetos de lei. Excepcionalmente para esta categoria, optou-se por adentrar no conteúdo dela para avaliar como se classificam as

propostas dentro da mesma tipologia. A categoria *Barreiras de entrada e saída* surge em segundo com 176 projetos. Em terceiro, temos a *Flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade* com 88 projetos e em quarto *Financiamento* com 37 projetos. *Educação Empreendedora* aparece em quinto com 13 projetos. A categoria *Promoção ao empreendedorismo* apresentou 4 projetos, já as categorias *Tecnologia e inovação*, *Suporte a empreendimentos nascentes* e *Infraestrutura* apresentaram as menores quantidades de propostas.



**Figura 3: Quantidade de proposições por tipologia**

Fonte: elaborada pelos autores.

Nesse sentido, observa-se que existem poucas propostas em relação ao incentivo a uma cultura empreendedora, assim como medidas para apoiar empreendimentos nascentes e transferência de tecnologia e inovação para negócios. Segundo Borges et al. (2018) a promoção de novas empresas deveria ser um dos focos centrais das políticas e não algo que apareça em segundo plano. Outro resultado convergente foi em relação à infraestrutura, pouco identificada em ambos os estudos.

Estes resultados divergem em dois sentidos em relação ao que foi encontrado por Borges et al. (2018) no Executivo. Primeiro, a inovação não emergiu como uma categoria representativa. Ademais, Borges et al. (2018) encontraram poucas políticas relacionadas a grupos específicos, o que foi destoante dos achados do levantamento de projetos no Legislativo.

Adentrando no conteúdo das tipologias, o quadro 2 ilustra cada uma, bem como a descrição e exemplo de projeto de lei.

## Quadro 2

### Descrição e Exemplos das Tipologias

Tipologias	Descrição	Exemplo de Proposição
<b>Medidas para grupos específicos</b>	Projetos que se restringe a grupos de empreendedores prioritários ou sub representados	<p><i>Subcategorias</i></p> <p><i>Financiamentos</i> - criar ou facilitar o acesso a linhas de crédito a grupos específicos, como mulheres empreendedoras (PL 4360/2021), empreendedores portadores de deficiência (PL 4971/2023), e outros segmentos de empreendedores.</p> <p><i>Barreiras de entrada e saída</i> - oferecem isenção tributária como do IPI (Imposto sobre Produto Industrializado) buscando beneficiar grupos como de motoristas autônomos (PL 1067/2015), representantes comerciais (PL 981/2019) e outras categorias.</p> <p><i>Promoção ao empreendedorismo</i> - criação de uma política nacional do empreendedorismo feminino (PL 894/2023 e PL 573/2023), criação da semana do artesanato (PL 2995/2021) e incentivo a pessoas portadoras de deficiência para empreender (PL 1784/2011).</p>
<b>Barreiras de entrada</b>	Projetos voltados a reduzir barreiras que possam impedir o empreendedorismo, como fatores fiscais	Iniciativas que expandem o limite de faturamento e a quantidade de empregados para o enquadramento no MEI (PL 41/2021, PL 32/2020, PLP 143/2023, PLP 2010/2023) e propostas de renegociação de dívidas tributária e não tributárias (PLP 4/2024, PL 4857/2023).
<b>Flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade</b>	Projetos que auxiliam o empreendedor em tempos de crise, como a pandemia de Covid-19, desastres naturais, etc.	A maioria foi em razão da crise sanitária da pandemia da Covid-19. Uma parte considerável delas buscando facilitar as condições de créditos às empresas (PL 2866/2020, PL 657/2022, PL 512/2022) nesse período de calamidade.
<b>Financiamento</b>	Projetos que fornecem recurso financeiros para os empreendedores	Medidas que Atribuição de importância ao BNDES no papel de priorizar linhas de crédito para pequenos negócios (PL 1578/2019, PL 2164/2019, PL 433/2020), criação de fundos de aval para concessão de crédito e fundo garantidor (PL 3328/2015, PL 3377/2015, PL 163/2021)
<b>Educação Empreendedora</b>	Projetos voltados a incluir o empreendedorismo no sistema	Inclusão de disciplinas relacionadas a empreendedorismo na grade curricular em

	de educação	diferentes níveis da educação (PL 3851/2021, PL 1237/2022, PL 3426/2021), ampliação do escopo das empresas juniores para abranger atuação na educação técnica profissional de nível médio (PL 6290/2019, PL 3701/2020).
<b>Promoção ao empreendedorismo</b>	Projetos que buscam fomentar o empreendedorismo e uma cultura empreendedora de modo geral	Inclusão do direito ao empreendedorismo no Estatuto da Juventude (PL 7082/2014), Programa Uma Ideia, Uma Vida para estímulo ao empreendedorismo (PL 2485/2015)
<b>Tecnologia e inovação</b>	Projetos que incentivam e utilizam a tecnologia e inovação para desenvolver o fortalecer o empreendedorismo	Programas de incentivo à inovação, como o Inova Simplex, a Política Nacional de Incentivo à Implantação de Parques Tecnológicos Agregando Centros de Escalonamento Tecnológico (CET) e o Programa Nacional de Apoio ao Empreendedorismo Inovador (PLP 462/2017, PLP 272/2022, PL 5162/2020)
<b>Suporte a empreendimentos nascentes</b>	Projetos que fornecem medidas que auxiliam e incentivam os novos empreendimentos	Incentivos à abertura da primeira empresa, criação do Programa Minha Primeira Empresa e incentivo ao desenvolvimento de startups (PL 3674/2012, PL 635/2023, 9362/2017).
<b>Empreendedorismo como instrumento de bem-estar social</b>	Projetos que colocam o empreendedorismo como meio de se alcançar o bem-estar social	Projetos que buscam maior participação da agricultura familiar no fornecimento de gêneros alimentares nas escolas para crianças com vulnerabilidade alimentar (PL 3366/2012, 3957/2023)
<b>Infraestrutura</b>	Projetos que proporcionam estruturas públicas para impulsionar novos negócios de maneira ampla	Dispõe sobre aquisição, pelas distribuidoras, de créditos de energia elétrica provenientes de micro e minigeração distribuída de unidades enquadradas como agricultura familiar e microempreendedor individual (PL 1228/2023)

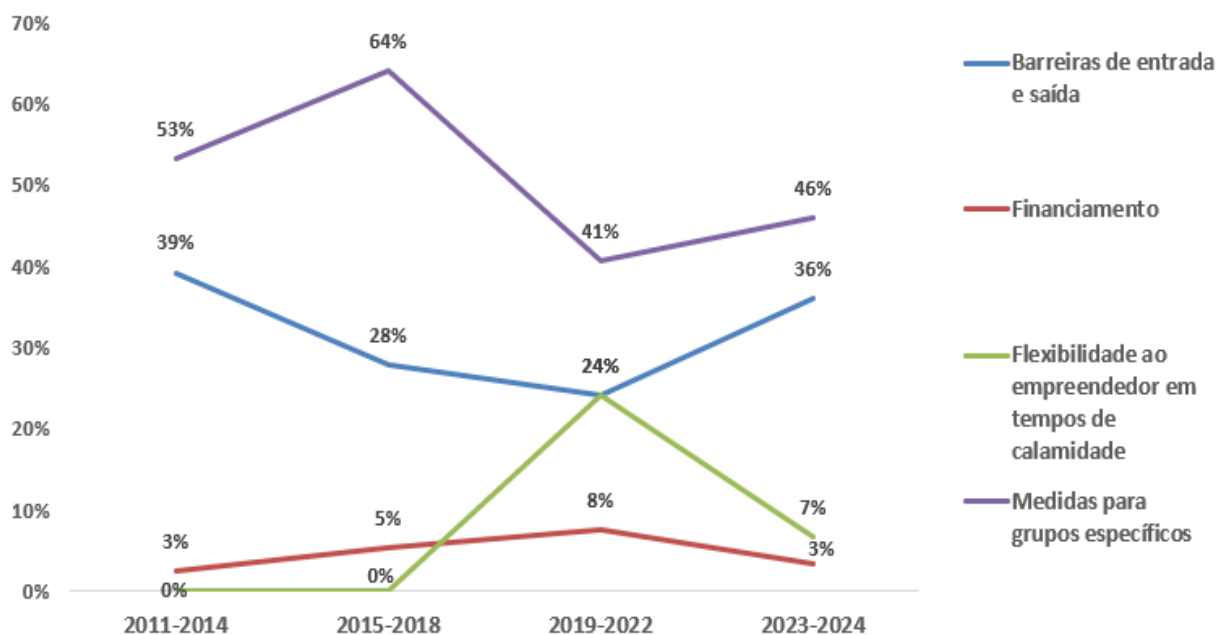
Fonte: elaborada pelos autores.

Especificamente em relação às *Medidas para grupos específicos*, a subcategoria com maior quantidade foi a de *barreiras de entrada e saída* com 249 observação, seguida pela subcategoria *Financiamento* com 23 proposições. Em terceiro lugar ficou *Flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade* com 7 projetos. A subcategoria *Promoção ao empreendedorismo* apresenta 4 propostas. Tanto *Empreendedorismo como instrumento de bem-estar social* e *infraestrutura* tiveram 3 projetos, já *Suporte a empreendimentos nascentes* para os grupos específicos foram apenas 2, seguida por *Educação empreendedora*, com apenas 1. Ademais, a tipologia *Flexibilidade ao empreendedor em tempo de calamidade* aparece como uma medida emergencial as consequências da pandemia de Covid-19. Em *Barreiras de entrada e saída* muitas foram as propostas voltadas ao MEI (PLP 38/2023, PLP 502/2018, PL

1767/2020, PLP 228/2019, PLP 28/2021). A categoria *Financiamento* apresentou muitas propostas para pequenos e médios empreendedores e a *Educação empreendedora* em sua maioria envolve mudanças na matriz curricular em diversos níveis de ensino. As demais categorias, mesmo em menor número, evidenciam propostas benéficas para o empreendedorismo (PL 6840/2013, PL 5162/2020, PL 272/2022, PLP 462/2017).

Baseado no *Framework* de Audretsch et al. (2007), foi possível enquadrar algumas dessas categorias nos canais de intervenção do governo propostos pelos autores. As proposições presentes na categoria *Tecnologia e Inovação* vão ao encontro de políticas pertencentes ao Canal 1 (G1) que influenciam desenvolvimentos tecnológicos e mudanças de demanda. As categorias *Medidas para grupos específicos* se enquadram nas políticas descritas pelos autores presentes no canal 2 (G2), por influenciarem em fatores demográficos, estruturais e culturais, podendo auxiliar potenciais empreendedores. A *Barreira de entrada e saída*, são políticas que estariam no canal 5 (G5), pelo envolvimento com tributos, opção empreendedora e acessibilidade de mercados. Ademais, *Suporte para empreendimentos nascentes* se encontrariam no canal 6 (G6), devido a influência em novas empresas potenciais. Já a *Educação empreendedora* e *Promoção ao empreendedorismo* estariam no canal 4 (G4) que influenciam em determinantes de teor individual dos futuros e potenciais empreendedores.

Em relação às tipologias mais abordadas em cada legislatura (Figura 5), nota-se que as proposições que se enquadram na categoria *Barreiras de entrada e saída* tiveram uma queda nos mandatos de 2015 e 2019, aumentando novamente a partir de 2023. A categoria *Flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade* teve seu pico em períodos durante a pandemia. *Medidas para grupos específicos* apresenta bastante oscilação, chegando em maior quantidade na legislatura de 2015, com 64%. Já o *Financiamento* manteve uma regularidade entre os mandatos, variando de 3% a 8% nesses períodos. As demais tipologias apresentaram resultados menores que 3% e não foram abordadas no gráfico.



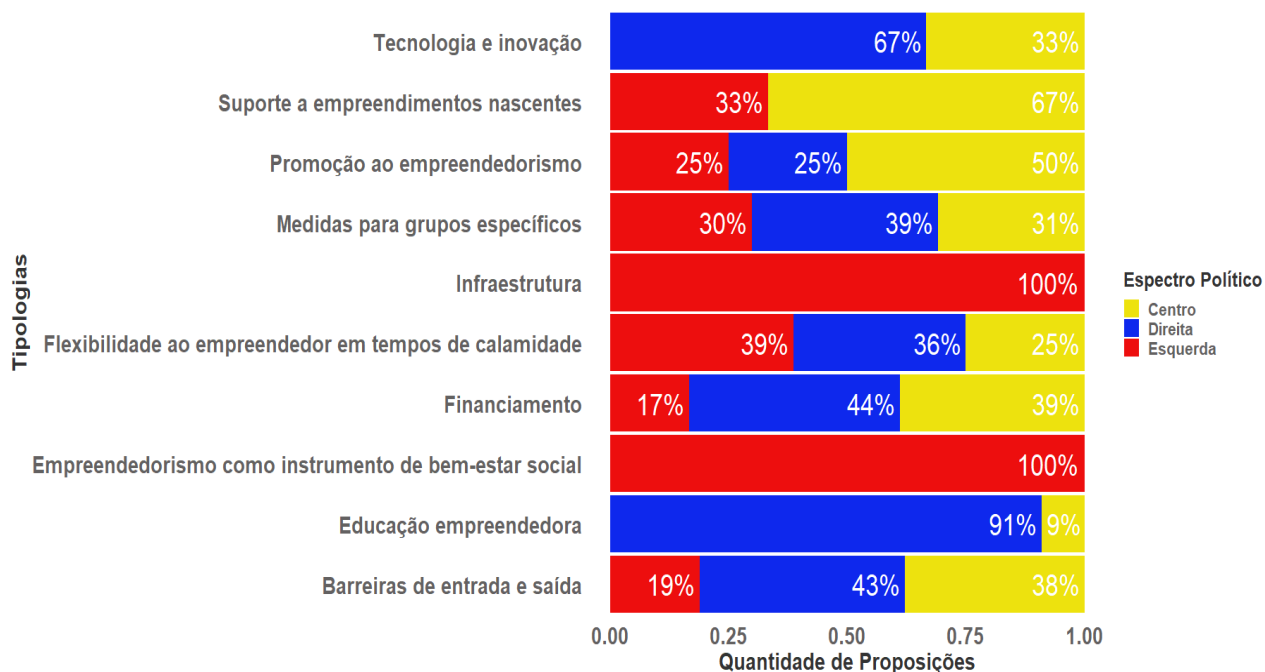
**Figura 4: Quantidade de proposições propostas em cada mandato da Câmara de acordo com a tipologia**

Fonte: elaborada pelos autores.

Os resultados também foram analisados em relação aos espectros políticos dos autores do projeto, baseado na classificação de Zucco e Power (2024). Assim, foi identificado que, ao total, 261 proposições têm como primeiro autor representantes de partidos de direita; 185 são de representantes do centro e 160 de governantes de esquerda. Para compreender a representação desses espectros no Legislativo, calculamos a proporção dos partidos de cada espectro na Câmara e no Senado nas quatro últimas legislaturas. Foi observado que houve um aumento da representação da direita na Câmara dos Deputados desde as eleições de 2018 e um aumento gradativo de representação de direita no Senado até obter a maioria após a eleição de 2022.

A quantidade de tipologias por cada espectro político é exibida na figura 5. Observa-se que em relação às *Medidas para grupos específicos*, há equilíbrio entre os três espectros. Para *Barreiras de entrada e saída*, a direita apresenta mais proposições, com 38%. Para as propostas de *Flexibilidade ao empreendedor em tempos de calamidade*, a esquerda tem quantidades próximas à direita, com 39% e 36% respectivamente. *Financiamento*, por outro lado, aparece como um interesse maior do centro e da direita, assim como *Educação empreendedora*, no qual, a direita representa 91% das propostas dessa temática. Em algumas categorias apenas a esquerda apresenta proposta, como em *Infraestrutura* e *Empreendedorismo como instrumento de bem estar social*. Já em Tecnologia e inovação a esquerda não aparece, tendo o centro com 33% e a direita com 67%. A direita, por sua vez, não apresenta proposições em *Suporte para*

*empreendimentos nascentes*, tendo a esquerda com 33% e o centro com 67%. O centro ainda possui 50% dos projetos em *Promoção ao Empreendedorismo*, enquanto a esquerda e à direita seguem com a mesma proporção (25%).



**Figura 5: Quantidade de proposições por tipologia e espectro político**

Fonte: elaborada pelos autores.

Apesar de pesquisadores associarem o tema do empreendedorismo ao espectro da direita (Bennett et al., 2023), observa-se que legisladores da esquerda também apresentam propostas relacionadas ao tema, como em temáticas que o benefício social esteja mais explícito, como em *Empreendedorismo para bem estar social*, *Flexibilidade empreendedora em tempo de calamidade*, *Infraestrutura*. Em contrapartida, a direita se mostra prevalente em tópicos como *Educação empreendedora*, *Financiamento*, *Tecnologia e Inovação*, *Barreiras de entrada e Saída*. O centro acompanha em bastante momentos a direita, sendo esta, uma crescente nas proposições desde seu aumento na representação no legislativo. Ademais, o centro destaca-se em pontos como o *Suporte a empreendimentos nascentes* e a *Promoção do empreendedorismo*. A menor prevalência de projetos pela esquerda pode se dar pela menor representatividade desta nos últimos anos. De acordo com levantamento realizado pelos autores, da legislatura iniciada em 2011 à de 2023, a representatividade deste espectro na Câmara dos Deputados caiu em 10%.

## 5 Considerações finais

Ao analisar as tipologias identifica-se que há uma frequência maior em proposições que tratam de barreiras de entrada e saída e propostas voltadas a grupos específicos, como empreendedores rurais, mulheres, pessoas com deficiência, entre outros. As temáticas que visam a auxiliar empreendimentos nascentes e promover o empreendedorismo não emergiram no escopo analisado, algo também percebido em estudo prévio no Executivo. Esta segue sendo uma proposta de atenção aos formuladores de políticas públicas. Ademais, percebe-se que dentro de uma estrutura das políticas públicas, as temáticas se enquadram como intervenção dos governos em diferentes determinantes do empreendedorismo.

Em relação às temáticas de maior representação por espectro político verificou-se que a direita apresenta grande maioria nas proposições, principalmente aquelas que trazem propostas de *Barreiras de entrada e saída*, *Financiamento*, *Tecnologia e inovação*, *Medidas para grupos específicos*, comparada aos demais espectros. A alta parcela de propostas advindas da direita, ademais, pode ser influenciada pela grande representação no governo, que desde as eleições de 2018 aumentou suas cadeiras na Câmara e no Senado. A esquerda aparece com menor porcentagem em diferentes temáticas, a despeito de apresentar projetos relevantes.

Ao analisar a quantidade de tipologias por legislatura, percebe-se que tipologias como *Medidas para grupos específicos* se concentraram mais durante os mandatos de 2015, no qual, havia mais representação de centro. A categoria *Barreiras de entrada e saída*, por outro lado, teve uma queda nos mandatos de 2015 e 2019, mas foi a tipologia que aparece como a maior atenção depois de *Medidas para grupos específicos*. Ressalta-se ainda que a subcategoria dentro de *Medidas para grupos específicos* com maior quantidade foi a de *Barreiras de entrada e saída*. A tipologia de *Financiamento* apareceu em todos os mandatos, sendo ainda uma das temáticas em comum dos três espectros.

Um fator que pode ter interferido nas quantidades de proposições em tramitação em mandatos mais antigos deve-se ao fato da mudança no governo, no qual, alguns autores podem ter deixado seu mandato sem que sua política continuasse com força para seguir em tramitação. Com isso, existe a possibilidade de propostas mais antigas terem sido deixadas pelo caminho. Isso também explicaria uma maior quantidade de proposições em mandatos mais recentes, pois contaria com uma maior pressão e força dos seus representantes. Esse ponto deve ser visto como uma limitação do estudo e sugere-se que estudos futuros abarquem também aqueles projetos que já transitaram por completo no Legislativo. Ademais, novas pesquisas devem buscar compreender as razões que levam um projeto tramitar com maior celeridade, bem como ser aprovado. Apesar dessa limitação, entende-se que o objetivo deste estudo foi alcançado, com a identificação das temáticas mais presentes nas propostas de políticas públicas do Legislativo.

## Referências

Audretsch, D.B., & Beckmann, I. A. M. (2007). From small business to entrepreneurship policy. In. Audretsch, D.B., Grilo, I. & Thurik, A .R. (Eds.): *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar, 36-53.

Audretsch, D. B.; Grilo, I.; & Thurik, A. R. (2007). Explaining entrepreneurship and the role of policy: a framework. In. Audretsch, D.B., Grilo, I. & Thurik, A .R. (Eds.): *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*, Edward Elgar. 1-17.

Bennett, D. L., Boudreaux, C., & Nikolaev, B. (2023). Populist discourse and entrepreneurship: The role of political ideology and institutions. *Journal of International Business Studies*, 54(1), 151-181.

Borges, C., Bezerra, É. D., Silva, G., Andreassi, T., & Ferreira, V. D. R. (2018). Entrepreneurship policy in Brazil: Its focus and gaps. *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 34(2), 183-203.

Capella, A. C. N. (2018). Formulação de políticas públicas. Brasília, *Enap*.

Foos, L., Henry, C., Ahl, H., & Mikalsen, G. H. (2019). Women's entrepreneurship policy research: a 30-year review of the evidence. *Small Business Economics*, v.53, 409–429.

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

Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984].

Kobeissi, N. (2010). Gender factors and female entrepreneurship: International evidence and policy implications. *Journal of international entrepreneurship*, 8, 1-35.

Oecd (2020), *International Compendium of Entrepreneurship Policies*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/338f1873-en>.

Oliveira, J., M. (2013). Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? *Radar*, n. 25, Ipea.

Sebrae (2023). *A taxa de sobrevivência das empresas no Brasil*. <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>.

Sebrae (2020). *Pesquisa de Sobrevivência das empresas*. [https://drive.google.com/file/d/1w8geGHR\\_gZpmEoV9iov4kcPSuvbZshTT/view](https://drive.google.com/file/d/1w8geGHR_gZpmEoV9iov4kcPSuvbZshTT/view).

Secchi, L. (2019). *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3º. ed. São Paulo: Cengage Learning.

Smallbone, D. (2020). Entrepreneurship policy: Issues and challenges. *Understanding the Development of Small Business Policy*, 6-23.

- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, 20-45.
- Stevenson, R., Kier, A. S., & Taylor, S. G. (2021). Do policy makers take grants for granted? The efficacy of public sponsorship for innovative entrepreneurship. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 15(2), 231-253.
- Teixeira, D. M., Peixoto, C. A., Do Prado Pagotto, D., & Borges Júnior, C. V.. (2020). Impactos Do Pnae Para O Empreendedor Familiar Rural Brasileiro. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, 5, 109-132.
- Teixeira, D. M., Borges Júnior, C. V., & Almeida, M. I. S. de. (2023). The relationship between gender policies and the creation of businesses by women. *REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal*, 12(3), e2438. <https://doi.org/10.14211/regepe.esbj.e2438>.
- Tondolo, L. P., Júnior, C. B., Emmendoerfer, M. L., & Ferreira, V. D. R. S. (2024). Resultados e disfunções na utilização da política do microempreendedor individual (MEI) por empreendedores de baixa renda. *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, 9(2), 204-226.
- Zucco, C., & Power, T. J. (2024). The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: a Research Note on Coalitional Presidentialism under Stress. *Latin American Politics and Society*, 66(1), 178-188.