



RELISE

ECOSSISTEMAS EMPREENDEDORES E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO¹

Rafael Stefenon²

Sérgio Ricardo Veríssimo Thom³

RESUMO

A abordagem de Ecosistema Empreendedor (EE), inspirado no conceito de Sistema de Inovação (SI), tem emergido como uma estrutura conceitual e analítica capaz de lidar com o fenômeno do empreendedorismo dentro de uma perspectiva sistêmica. Consequentemente, esta abordagem tem gerado implicações para o processo de formulação, implementação e análise de políticas públicas para o empreendedorismo. Assim, o presente ensaio discute as principais diferenças entre os conceitos de SI e de EE, enfatizando o papel da política nos SIs e o papel da política nos EEs. Por fim, a partir da abordagem de EE, são apontados potenciais caminhos de pesquisa para o campo das políticas públicas para o empreendedorismo.

Palavras-chave: empreendedorismo, ecossistema empreendedor, políticas públicas.

ENTREPRENEURIAL ECOSYSTEMS AND PUBLIC POLICIES: A FIRST APPROACH

ABSTRACT

The Entrepreneurial Ecosystem approach (EE), inspired by the concept of the Innovation System (SI) has emerged as a conceptual and analytical structure able to manage the entrepreneurship phenomenon within a systemic perspective. Therefore, this approach has generated implications for the formulation, implementation and public policy analysis process for entrepreneurship. Thereby, this essay discusses the main differences between the SI and EE concepts, emphasizing the role of politics in SI and the role of

¹ Recebido em 05/05/2020.

² Universidade Federal da Fronteira Sul/Universidade Federal do Paraná. stefenon.rafael@gmail.com

³ Universidade Federal do Paraná. sergiothom@hotmail.com



RELISE

politics in EE. Lastly, according to the EE approach, potential research ways are pointed out in the field of public policies for entrepreneurship.

Keywords: entrepreneurship, entrepreneurial ecosystem, public policy.

INTRODUÇÃO

As mudanças econômicas e sociais têm impulsionado a inovação e o empreendedorismo, principalmente por se tratar de processos voltados para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social. Por muitos anos, a política econômica se preocupou especialmente em dar suporte às grandes empresas ou grupos econômicos, julgando que eles eram fundamentais para o equilíbrio e a sustentabilidade econômica. No entanto, este modelo de ação governamental se revelou ineficiente e com impactos regionais poucos significativos.

Este cenário tem estimulado os governos a considerarem o empreendedorismo como uma forma eficaz de promover o desenvolvimento. Existe um consenso que apenas um pequeno grupo de empreendedores ambiciosos tem contribuído efetivamente para as mudanças tecnológicas, econômicas e sociais e, por isso, as ações governamentais parecem estar passando por uma mudança de paradigma, em que o avanço da qualidade do empreendedorismo – em vez do aumento da quantidade de empreendedores – tem se colocado no centro da política.

Importante observar que o empreendedorismo ambicioso⁴ não emerge de forma homogênea no espaço, ou seja, a manifestação de atividades empreendedoras de alto impacto não é igualmente provável em todas as regiões. Isto reforça o argumento de que o contexto em que atividades

⁴ No contexto do presente ensaio, o termo “empreendedorismo ambicioso” se equivale às noções de “empreendedorismo de alto impacto” ou de “empreendedorismo produtivo”, denotando um “tipo” de atividade empreendedora fundamentada no reconhecimento e exploração de oportunidades empreendedoras e, portanto, com elevado potencial de crescimento.



RELISE

27

empreendedoras operam é importante para o surgimento do empreendedorismo produtivo.

Ao reconhecer a importância do contexto, as pesquisas no campo do empreendedorismo têm enfatizado o caráter sistêmico deste fenômeno, e é neste cenário que a abordagem de ecossistemas empreendedores aparece como uma estrutura alternativa de análise capaz de conciliar a ação empreendedora individual com o contexto em que esta ação opera e se desenvolve. De mesma forma, a abordagem de ecossistemas empreendedores tem emergido como um importante referencial para a análise, formulação e implementação de políticas públicas para o fomento do empreendedorismo produtivo ou ambicioso.

O objetivo deste ensaio é discutir o papel das políticas públicas para o empreendedorismo à luz dos Ecossistemas Empreendedores (EE). É possível afirmar, preliminarmente, que esta perspectiva de “intervenção” política pode ser vista como uma variante da abordagem política inspirada no conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI). Assim, o presente ensaio se desenvolve a partir das seguintes inquietudes: o que há de diferente entre os conceitos de “Sistemas de Inovação” e de “Ecossistemas Empreendedores”? Qual o papel da política nos SNIs? Qual o papel da política nos EEs? Quais os potenciais caminhos de pesquisa para o campo das políticas públicas para o empreendedorismo segundo a abordagem de EEs?

O presente ensaio justifica-se no sentido de ampliar a compreensão do conceito de ecossistemas empreendedores e, principalmente, de identificar e sistematizar lacunas e possibilidades de pesquisas futuras para o campo das políticas públicas para o empreendedorismo à luz da abordagem de ecossistemas empreendedores.



RELISE

DOS SISTEMAS NACIONAIS DE INOVAÇÃO (SNI) PARA OS ECOSISTEMAS EMPREENDEDORES (EE)

28

Na perspectiva dos SNIs, os avanços tecnológicos e o progresso econômico das nações resultam das atividades inovativas das firmas, sendo que o ambiente nacional pode ter uma considerável influência para estimular, facilitar, retardar ou impedir tais atividades. De fato, a perspectiva dos SNIs propicia o exame das instituições e mecanismos que sustentam a inovação técnica nos vários países (FREEMAN; SOETE, 2008; NELSON, 2006).

O uso explícito do conceito “sistema de inovação” remonta ao final da década de 1980 por Freeman (1987) e Nelson (1987; 1988). Quase ao mesmo tempo, ambos os autores enfatizaram a interação entre diferentes subsistemas privados e públicos na produção de novas tecnologias. De acordo com Lundvall (2016), as abordagens dos dois autores diferem em dois aspectos importantes: (i) enquanto o foco do trabalho de Nelson (1987; 1988) está na produção de conhecimento e inovação e no sistema de inovação no sentido estrito, Freeman (1987) enfoca a interação entre o sistema de produção e o processo de inovação; (ii) e, enquanto Freeman (1987) aplica uma combinação de teoria da organização e inovação, o principal instrumento teórico de Nelson (1987; 1988) está relacionado ao direito e à economia.

Freeman e Soete (2008, p. 504) observam que Friedrich List, em seu *The National System of Political Economy* de 1841, antecipou o reconhecimento do papel do ambiente nacional para o aprendizado e aplicação de novas tecnologias. De acordo com os autores, List *defendia não somente a proteção das indústrias nascentes, mas também a formulação de uma ampla variedade de políticas destinadas a acelerar ou a tornar possível a industrialização e o crescimento econômico*. Ainda, segundo os mesmos autores, *a maioria dessas políticas estava voltada para o aprendizado de novas tecnologias e de como aplicá-las*.



RELISE

29

Lundvall (2016) reconhece que os SNIs são compostos por duas importantes dimensões: a estrutura produtiva e a estrutura institucional. Assim, para o autor, uma definição de SNI incluiria todas as partes da estrutura econômica e da estrutura institucional de um país que afetam a aprendizagem, assim como a busca e a exploração de novos conhecimentos. A definição de SNI de Lundvall (2016) possui um caráter amplo, em que assume as firmas e os relacionamentos entre firmas como elementos fundamentais dos SNIs, mas, enfatiza também o papel do setor público, do sistema financeiro e do sistema de educação e treinamento para o processo de inovação.

Assim sendo, um sistema de inovação implica a existência de um conjunto de instituições cujas interações determinam o desempenho inovador das empresas, sendo que este, por sua vez, engloba os processos pelos quais as empresas dominam e põem em prática projetos de produtos e processos produtivos que são novos para elas (NELSON, 2006).

É possível afirmar, portanto, que o conceito de SNI é principalmente sobre contexto, ou seja, como as instituições conduzem a produção e aplicação de conhecimento e como os países diferem de acordo com o seu conjunto de instituições. Assim, conclui-se que a perspectiva dos SNIs ignora o papel desempenhado pelo agente individual, isto é, pelo empreendedor – embora a literatura de SNI tenha sido fortemente influenciada pela tradição schumpeteriana (ACS et al., 2016a).

Aliás, no sistema schumpeteriano, o papel do empreendedor e do empreendedorismo é enfatizado no exame do desempenho das economias nacionais. A abordagem do empreendedorismo transbordante de conhecimento assume que os empreendedores servem como canal para a disseminação do conhecimento e para a atividade inovadora resultante (ACS et al., 2016a). É dentro deste contexto que o empreendedorismo tende a contribuir positivamente para o crescimento econômico, tendo em vista que os



RELISE

30

empreendedores criam novos negócios que geram empregos e intensificam a concorrência e, principalmente, estes novos negócios são capazes de aumentar a produtividade por meio de mudanças tecnológicas (ACS, 2006).

Tradicionalmente, a abordagem para o empreendedorismo se concentrou no indivíduo. De fato, entende-se por empreendedorismo aquilo que os empreendedores fazem e quais resultados emergem de suas ações, sendo que o resultado do empreendedorismo, conforme Shane e Venkataraman (2000), é o reconhecimento de oportunidades por indivíduos. Isto quer dizer, portanto, que o empreendedorismo implica a existência do nexo indivíduo-oportunidade. Ainda segundo os autores, a pesquisa acadêmica sobre o empreendedorismo tem se preocupado com três conjuntos de questões: (1) *por que, quando e como as oportunidades para a criação de bens e serviços passam a existir*; (2) *por que, quando e como algumas pessoas e não outras descobrem e exploram essas oportunidades*; e (3) *por que, quando e como diferentes modos de ação são usados para explorar oportunidades empreendedoras* (SHANE; VENKATARAMAN, 2000, p. 218).

Portanto, enquanto a perspectiva de sistemas de inovação enfatiza o contexto e ignora o indivíduo, a pesquisa sobre o empreendedorismo apresenta o mesmo problema ao se concentrar no indivíduo e desprezar o papel do contexto. Ao fazer isto, os pesquisadores do empreendedorismo perderam pelo menos três questões importantes: (1) que é o contexto que regula quem decide iniciar uma nova empresa; (2) é o contexto que regula que tipo de empresa eles irão iniciar; e (3) que o contexto também decide com que agressividade a empresa buscará o crescimento e com quais resultados (ACS et al., 2016a). Isto quer dizer, desse modo, que é o contexto que regula a origem e os resultados do nexo indivíduo-oportunidade.

Dentro deste contexto, Acs, Autio e Szerb (2014) propõem uma resolução para o dilema “instituições *versus* indivíduo” ao pensar no papel do



RELISE

31

contexto do empreendedor não apenas como regulador de oportunidades e considerações de viabilidade e conveniência pessoal para a ação empreendedora, mas também como regulador dos resultados da ação empreendedora. Ao enfatizarem os efeitos da ação empreendedora, os autores estabelecem uma abordagem sistêmica do empreendedorismo capaz de esclarecer este fenômeno no nível do país, semelhante à maneira como a literatura sobre SNIs trata a questão da inovação tecnológica. Diante disto, os autores estabelecem a seguinte definição de Sistema Nacional de Empreendedorismo: *Um Sistema Nacional de Empreendedorismo é a interação dinâmica, institucionalmente incorporada, entre atitudes, habilidades e aspirações empreendedoras dos indivíduos, que impulsiona a alocação de recursos através da criação e operação de novos empreendimentos* (ACS; AUTIO; SZERB, 2014, p. 479).

Importante observar que Acs, Autio e Szerb (2014) utilizam o conceito de “sistemas de empreendedorismo”. De fato, este conceito é mais antigo, mas, aparentemente, não ganhou tanto ímpeto quanto o conceito significativamente mais jovem de “ecossistema empreendedor”. Na verdade, Alvedalen e Boschma (2017) afirmam que a literatura de EE não faz distinção nítida entre os dois conceitos, utilizando-os de forma intercambiável. Assim sendo, a literatura de EE frequentemente cita trabalhos que se referem a “sistemas de empreendedorismo”, “infraestrutura de empreendedorismo” e “sistemas regionais de empreendedorismo”, que têm um significado semelhante ao de EE.

O termo ecossistema empreendedor teve seu destaque em 2010 com Daniel Isenberg em artigo publicado na Harvard Business Review (ISENBERG, 2010). Para o autor, um EE é formado por agentes econômicos e relações econômicas, bem como por partes não-econômicas, assim como tecnologias,



RELISE

instituições, interações sociológicas e cultura empreendedora capaz de suportar os empreendedores.

Da mesma forma, Stam e Spigel (2017) definem um EE como um conjunto de atores e fatores interdependentes coordenados de forma a permitir o empreendedorismo produtivo dentro de um território específico. Nesta perspectiva, a noção de empreendedorismo produtivo (BAUMOL, 1996) pode ser intercambiada pelas noções de empreendedorismo de alta qualidade ou de empreendedorismo ambicioso.

Ainda neste sentido, Mason e Brown (2014) definem EE como um conjunto de atores, organizações, instituições e processos empreendedores interconectados, que se unem formal e informalmente para conectar, mediar e governar o desempenho no ambiente empreendedor local. Assim, é possível afirmar que o conceito de EE leva em consideração todos os fatores econômicos, institucionais e culturais que influenciam o processo empreendedor, isto é, a criação, descoberta e exploração de oportunidades empreendedoras. O empreendedor se posiciona no centro do ecossistema, mas é o contexto que regula o que o empreendedor faz e os resultados de suas ações. Como posto por Alvedalen e Boschma (2017), o empreendedorismo, na perspectiva dos EEs, é visto como incorporado às relações sociais (redes), sendo que as instituições (normativas, cultural-cognitivas e reguladoras) são vistas como ingredientes cruciais para as redes empreendedoras.

Para Stam (2015), o foco no ambiente externo de negócios aproxima a abordagem de EE com outros conceitos estabelecidos, como o de SNI. A diferença central é que na abordagem de EE é o empreendedor o ponto focal, e não a empresa, ou seja, a abordagem de EE tem como ponto de partida o indivíduo empreendedor, mas enfatiza também o papel do contexto empreendedor.



RELISE

33

Importante observar que a noção de ecossistema se inspirou na biologia, pois esta analisa o ecossistema definindo-o como um sistema composto pelos seres vivos, o local onde eles vivem e todas as relações destes com o meio e entre si. Isto quer dizer que os ecossistemas podem ser observados como áreas geograficamente marcadas e permeadas por elementos dependentes (AUERSWALD, 2015; NAPIER; HANSEN, 2011). A correspondência feita com a biologia permite estabelecer uma relação entre os atores do EE. Porém, alguns estudiosos chamam a atenção para o fato de que este tipo de correspondência não deve ser feito na sua literalidade, já que a construção dos EEs é feita pelo homem, não se configurando um fenômeno estritamente natural (STAM; SPIGEL, 2017).

Aliás, dentro deste contexto, Stam (2015) indica outra distinção entre a abordagem de EE e outras abordagens, especialmente para o campo da política. Segundo o autor, na abordagem de EE os empreendedores são reconhecidos como atores centrais na criação e manutenção do sistema saudável. Neste sentido, a próxima seção aprofunda esta questão destacando que, na abordagem de EE, existe uma tendência à “privatização” da política do empreendedorismo, diminuindo o papel do governo e ressaltando o papel dos empreendedores no processo político.

SI E EE: O PAPEL DA POLÍTICA

Como posto na seção anterior, a abordagem do EE vê o empreendedorismo como um fenômeno sistêmico, partindo do empreendedor, mas enfatizando também o contexto em que o empreendedor se insere. Por outro lado, a perspectiva do SNI enfatiza apenas o contexto, ou seja, o ambiente institucional em que as inovações são criadas e disseminadas, negligenciando o papel do indivíduo. É natural, portanto, que o papel das



RELISE

34

políticas públicas no âmbito dos EEs se diferencie do papel atribuído à política no contexto dos SNIs.

Dentro da perspectiva dos SNIs, o conjunto de programas e políticas governamentais é voltado para a inovação no setor produtivo. Na verdade, como posto por Nelson (2006), a abordagem de SNI refere-se aos fatores que influenciam as aptidões tecnológicas nacionais, sendo que estes fatores agem e interagem a partir da atuação de um conjunto de atores institucionais que, em conjunto, desempenham o importante papel de influenciar o desempenho inovador.

Nelson (2006) ressalta que o entrelaçamento entre a ciência e a tecnologia levou ao surgimento dos laboratórios de pesquisa industrial como principal local da inovação tecnológica, no entanto, outros dois atores institucionais são fundamentais dentro de um SNI: as universidades (que fornecem as estruturas educacionais científicas e técnicas) e os governos e suas políticas públicas. Neste sentido, o autor observa que o desempenho inovador não poder ser separado do desempenho econômico e da competitividade de um país; isto quer dizer que o exame das políticas governamentais relativas à inovação industrial tem que considerar as questões relativas às políticas monetárias e de comércio exterior, por exemplo. De fato, a abordagem de intervenção política para os SNIs, segundo a concepção de Nelson, implica uma perspectiva ampla, em que a criação de aptidões inovadoras nacionais depende da interação de diferentes ações políticas, e em diferentes níveis.

Pelaez e Sbicca (2006) observam que as ações da administração nacional são fundamentais na construção de um ambiente de desenvolvimento tecnológico. Neste sentido, a ação dos governos nacionais é importante ao construir contextos macroeconômicos que estimulem o desenvolvimento tecnológico e ao dar suporte ao processo de aprendizado. Na verdade, os



RELISE

35

autores destacam que os SNIs historicamente bem-sucedidos contaram com a participação das políticas públicas, em que os *gastos governamentais e os investimentos em P&D, em educação e em infraestrutura foram fundamentais na determinação de modelos de desenvolvimento tecnológico* (PELAEZ; SBICCA, 2006, p. 445).

De fato, a emergência de um SNI implica a interferência do governo. Pelaez e Sbicca (2006) mencionam um estudo da OCDE⁵ que aponta quatro razões para a participação do governo no fortalecimento ou no estímulo à formação de um SNI: (1) na criação de condições estruturais para o funcionamento mais harmonioso dos mercados; (2) no auxílio à geração de externalidades associadas à P&D e à criação de conhecimento; (3) na proposição de desafios às firmas, ao gerar demanda para novos projetos de desenvolvimento tecnológico e; (4) procurando remover imperfeições identificadas ao longo do processo de formação de um SNI.

Portanto, se à luz da Teoria Econômica convencional as intervenções do Estado são admitidas enquanto formas de corrigir as falhas de mercado, a implementação de um SNI não pode ser comandada exclusivamente pelo mercado, dada a sua natureza peculiar dos fluxos tecnológicos. Assim, é notória a múltipla função que o Estado deve desempenhar nos SNIs, além do mais que muitos dos componentes e agentes do sistema são naturalmente instituições públicas (GUIMARÃES, 2000).

É importante observar que, diferentemente da abordagem econômica neoclássica, os adeptos da abordagem dos SNIs entendem que a produção de conhecimento e a mudança tecnológica não são eventos exógenos, considerando os investimentos em novos conhecimentos através das atividades de P&D como ações intencionais realizadas por firmas motivadas pelo lucro. Entretanto, conforme posto por Acs et al. (2009), o conhecimento

⁵ OCDE. *Boosting Innovation: the Cluster Approach*. OECD Proceedings. Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, E. Especial, p.25-50, ago, 2020
ISSN: 2448-2889



RELISE

36

gerado através das atividades de P&D, por si só, é apenas uma condição necessária para a mudança tecnológica e para o crescimento econômico; uma outra condição necessária, segundo os autores, negligenciada pelos adeptos da abordagem dos SNIs, é o empreendedorismo.

Nesse sentido, é possível afirmar que a existência de habilidades empreendedoras potencializa os efeitos positivos dos investimentos em P&D. Ademais, conforme observado por Acs et al. (2009), a capacidade de transformar novos conhecimentos em oportunidades econômicas envolve um conjunto de habilidades, aptidões, percepções e circunstâncias que não são uniformemente nem amplamente distribuídas na população. Desse modo, o empreendedorismo contribui para o crescimento econômico, agindo como um canal através do qual o conhecimento criado pelas firmas estabelecidas transborda para agentes que criam endogenamente novas firmas. O empreendedorismo, nesta perspectiva, seria uma resposta a essas oportunidades.

O reconhecimento do papel central desempenhado pelo empreendedorismo implica uma mudança na visão da política. Isto quer dizer que as políticas públicas inspiradas na abordagem de SNIs, especialmente as políticas de Ciência e Tecnologia, que evidenciam o processo inovativo, não seriam por si mesmas decisivas para a promoção do crescimento econômico. Adicionalmente, seria indispensável, nessa lógica, estimular também a atividade empreendedora.

Tradicionalmente, as políticas públicas de empreendedorismo têm visado explicitamente aumentar a quantidade de empreendedores. Nesta perspectiva, as políticas favoráveis ao empreendedorismo seriam aquelas que, de alguma maneira, tornam mais fácil ou mais barato para uma pessoa iniciar um novo negócio, condicionada (ou não) ao fato de terem desenvolvido uma nova ideia de negócio ou inventado alguma coisa. Se adequam a este rol de



RELISE

políticas os empréstimos subsidiados e a redução de impostos, por exemplo (ACS et al., 2016b).

Porém, segundo Acs et al. (2016b), as evidências sugerem que este tipo de intervenção governamental gera principalmente negócios com baixo potencial de crescimento e pouco inovadores. Em vez disso, a maioria das iniciativas políticas que teriam o efeito de promover o empreendedorismo ambicioso e de alto impacto exigiria outro tipo de intervenção para serem efetivas. De fato, Stam (2015) assume que as políticas para o empreendedorismo têm passado por uma transição, de aumentar a quantidade de empreendedorismo para aumentar a qualidade do empreendedorismo, sendo que a abordagem de EEs tem sido considerada capaz de acomodar esta transição.

Como posto anteriormente, a abordagem de EEs tem como ponto de partida o ator empreendedor, mas enfatiza o contexto do empreendedorismo produtivo (STAM, 2015). Ao enfatizar o contexto do empreendedorismo, assume-se que a decisão de empreender e os resultados da ação empreendedora são influenciados por diferentes elementos. Dentro desta lógica, Isenberg (2011) observa que o empreendedorismo autossustentável depende de um ambiente (ecossistema) formado por políticas, mercados, capital, habilidades humanas, cultura e apoios/suportes apropriados, e, por conta disso, os governos devem agir holisticamente com uma perspectiva abrangente do ecossistema.

Esta noção de empreendedorismo sugere implicações importantes para o campo da política, sendo que, nesse ponto de vista, Isenberg (2010) sugere nove princípios-chave que os líderes governamentais deveriam se concentrar para estimular a criação e o crescimento de empreendimentos (Quadro 1).



RELISE

38

Quadro 1: Nove prescrições para a criação de um ecossistema de empreendedorismo

1) Parar de emular o Vale do Silício
2) Moldar o ecossistema em torno das condições locais
3) Envolver o setor privado desde o início
4) Favorecer os altos potenciais
5) Conseguir uma grande vitória na estrutura
6) Enfrentar a mudança cultural de frente
7) Estressar as raízes
8) Não exagerar na organização de clusters e ajudando-os a crescer organicamente
9) Reformar marcos legais, burocráticos e regulatórios

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Isenberg (2010).

As proposições do Quadro 1 indicam, por exemplo, que as sociedades devem cultivar o seu próprio ecossistema, em que as implicações para o campo das políticas públicas, neste caso, é que a intervenção governamental inspirada na lógica da transferência de políticas pode não ser o tipo de ação mais adequada. Também, ao sugerir o envolvimento do setor privado desde o início, a visão da política converge com a abordagem *bottom-up* de formulação e implementação de políticas públicas, e aponta para a necessidade uma estrutura de governança público-privado para o ecossistema.

É importante destacar que as proposições de Isenberg (2010) revelam que as ações políticas, isoladamente, podem apresentar, no máximo, um pequeno impacto positivo para o empreendedorismo autossustentável. Isto quer dizer, portanto, que não existe uma solução simples em termos de políticas públicas – uma política eficaz deve lidar com um grande número de variáveis que interagem em formas complexas e específicas. Este entendimento é fundamental para a concepção de políticas públicas para o empreendedorismo dentro de uma lógica de ecossistema.



RELISE

39

É evidente que a discussão em torno das políticas públicas para o empreendedorismo parece assumir um caráter sistêmico. Por um lado, este caráter reivindica uma estrutura de análise capaz de acomodar os diferentes componentes (e suas interações) do ecossistema. Por outro lado, é importante ressaltar que os governos operam dentro de um contexto de escassez de recursos e, portanto, as ações governamentais devem ser formuladas e implementadas assentadas nesta premissa, o que envolve certa “racionalidade” no processo político.

Neste sentido, partindo da noção de Sistema Nacional de Empreendedorismo (SNE), Acs, Autio e Szerb (2014) propuseram uma metodologia que destaca as interações entre os componentes do EE, fornecendo uma base contextual para os processos empreendedores e indicando a existência de gargalos que podem prejudicar o desempenho do sistema como um todo. Em termos gerais, a contribuição dos autores se manifesta na criação de um índice, o GEDI (*Global Entrepreneurship and Development Index*), que:

(1) ajuda a contextualizar os processos empreendedores em nível nacional, tornando-o relevante para o estudo de características específicas de cada país; (2) incorpora interações entre os componentes do sistema, refletindo assim as características sistêmicas dos SNEs; (3) identifica fatores de gargalo que impedem o desempenho do sistema, chamando assim a atenção da política para os componentes do sistema que requerem mais atenção; (4) fornece uma ideia da sensibilidade do desempenho no nível do sistema a fatores de gargalo, ajudando assim a estabelecer metas tangíveis para políticas e apoiar iniciativas projetadas para aliviar os fatores de gargalo identificados (ACS; AUTIO; SZERB, 2014, p. 490).

O GEDI é um índice formado por quinze pilares, organizados em três subíndices (atitudes, habilidades e aspirações empreendedoras). Cada pilar é formado por dois componentes que interagem entre si, refletindo as perspectivas individual e institucional do empreendedorismo. Por exemplo, o pilar “internacionalização” é formado pela variável individual “exportações” e pela variável institucional “complexidade econômica”. Isto quer dizer que, na



RELISE

40

perspectiva do GEDI, existiria uma maior proporção de empreendedores internacionalizados (indivíduo) se o país em questão fosse mais economicamente globalizado (contexto). Tendo em vista que a internacionalização é um determinante importante do crescimento das empresas, a política deveria considerar ações para tornar a economia do país em questão mais globalizada (ACS; AUTIO; SZERB, 2014).

O gargalo do sistema, por sua vez, é representado pelo pilar de valor mais baixo, sendo que o valor dos demais pilares é penalizado vinculando-o com a pontuação do pilar de valor mais baixo (gargalo). Para o campo das políticas, isto tem um efeito prático, pois indica que os governos devem priorizar as suas ações para o fator de gargalo, pois, se o gargalo do sistema for aliviado, todo o sistema mostraria uma melhoria significativa. Este direcionamento levaria a uma “otimização” dos recursos políticos em termos alocativos. Ademais, esta dinâmica reforça a ideia de que a política de empreendedorismo não pode ser “isolada”, mas “coordenada” entre os diferentes domínios de políticas (ACS; AUTIO; SZERB, 2014).

Isto posto, é possível afirmar que não existe **uma** política de empreendedorismo dentro de uma lógica de EE, mas um **conjunto** de ações governamentais que devem ser coordenadas com o objetivo de estimular o empreendedorismo produtivo. A compreensão deste conjunto de ações não é uma tarefa óbvia e muito menos simples. Na verdade, as ações governamentais para uma política de empreendedorismo para o cultivo de um EE saudável podem estar implicitamente presentes na concepção do sistema de educação, na regulamentação do mercado financeiro e no apoio às atividades de P&D e à internacionalização das empresas, por exemplo.

Parece evidente, portanto, que o papel da política no âmbito dos EEs é o de contribuir para a construção de um ambiente favorável ao empreendedorismo produtivo ou autossustentável. A premissa, neste sentido, é



RELISE

41

que nem todas as áreas geográficas são propícias para atividade empreendedora (MALECKI, 2009), e os governos locais desempenham um papel importante na criação de ambientes favoráveis ao empreendedorismo. No entanto, o papel das ações governamentais dentro de um EE ainda carece de maior exatidão, pois, por um lado, o Estado e suas políticas são considerados apenas um dos elementos do EE (ISENBERG, 2011) e, por outro lado, muitos dos componentes do EE podem ser aprimorados sem a participação direta dos governos – aliás, os próprios empreendedores são considerados atores importantes na criação do ecossistema e em sua manutenção saudável (STAM, 2015). Esta perspectiva indica a existência de um caráter multicêntrico (SECCHI, 2014) para as políticas de empreendedorismo, em que as organizações privadas e as organizações não-governamentais, emergem, juntamente com os governos, como atores importantes no processo de formulação e implementação de ações para o aprimoramento do EE.

FUTURAS PESQUISAS

Isenberg (2011) destaca a importância de mapear os ecossistemas como forma de ajudar os governos a atuarem na manutenção de um EE saudável. Este mapeamento implicaria na identificação dos componentes existentes (e ausentes) e das interações entre eles. Porém, Stam (2015) afirma que apenas a elaboração de listas de fatores relevantes de um EE não é suficiente, sendo que a pesquisa deve oferecer explicações consistentes de seus efeitos para a atividade empreendedora e, também, para o bem-estar agregado.

Stam (2015) propõe um modelo de análise de EEs (Figura 1) que inclui os elementos-chave, a saída e os resultados de um ecossistema. Os elementos-chave são organizados em condições de estrutura e em condições



RELISE

sistêmicas, sendo a saída do EE, a atividade empreendedora, o processo pelo qual os indivíduos criam oportunidades de inovação, sendo que essa atividade empreendedora pode se manifestar na forma de novas empresas inovadoras ou alto crescimento, por exemplo.

Figura 1: Elementos-chave, saídas e resultados do ecossistema empreendedor



Fonte: Stam (2015).

Importante observar que o modelo de Stam (2015) considera a atividade empreendedora como um produto intermediário do ecossistema; o resultado final do EE é a criação de valor agregado na sociedade. Assim sendo, o modelo fornece um esquema causal de como as condições estruturais e sistêmicas de um EE levam a atividades empreendedoras específicas e a criação de novo valor para a sociedade. Como posto pelo autor, o modelo representa um ponto de partida relevante para estudos em EE e para a concepção de políticas públicas.

No entanto, uma questão importante a ser respondida refere-se em que nível espacial (nacional, regional ou local) a abordagem de EE pode ser melhor aplicável. O trabalho de Miller e Acs (2017) sugere que algo menor, como um *campus* universitário ou uma incubadora, pode ser uma unidade de análise



RELISE

43

mais adequada para o estudo do desempenho dos EEs. Assim sendo, a questão da escala geográfica dos EEs se coloca como um problema de pesquisa importante e complexo, tendo em vista que parte dos componentes do ecossistema operam em nível nacional, enquanto outros componentes podem ser demarcados em nível regional ou mesmo local (STAM, 2015). Alvedalen e Boschma (2017) afirmam, neste sentido, que os estudos em EE carecem de uma abordagem multi-escalar que enfoque a importância de vínculos não locais *versus* vínculos locais, ou, que tipo de instituições em diferentes escalas espaciais são importantes em EE. Obviamente que sem uma limitação clara do ecossistema, a aplicabilidade da abordagem de EEs para o campo das políticas públicas fica comprometida.

A questão da demarcação espacial dos EEs é também explorada por Acs, Autio e Szerb (2014) e Acs et al. (2018). Aliás, ao abordarem as implicações do GEDI, os autores admitem que a uma medida mais apropriada do indicador seja em um nível mais desagregado, como uma cidade, área metropolitana ou alguma outra região que represente uma aglomeração que leve em consideração o vazamento e a densidade do conhecimento. Esta demarcação mais restrita é crucial em países com uma variação espacial significativa em termos de atividade empreendedora e de desenvolvimento econômico, como é o caso brasileiro. Neste sentido, Szerb et al. (2013) propuseram uma versão modificada do GEDI, o REDI (*Regional Entrepreneurship and Development Index*), para medir o desempenho empreendedor regional a partir das forças regionais de aglomeração, conectividade e agrupamento. Assim, para os autores, o REDI seria uma medida de EE mais apropriada e mais precisa que o GEDI e, portanto, uma estrutura mais útil para a concepção de políticas regionais de empreendedorismo.



RELISE

44

Importante ressaltar que as perspectivas do GEDI (nível nacional) e do REDI (nível regional) enfatizam a questão dos gargalos dentro dos EEs. Acs, Autio e Szerb (2014) destacam que a análise dos gargalos deve ser explorada usando dados adicionais. Os autores sugerem, neste sentido, quatro passos para a análise, formulação e implementação de políticas para o empreendedorismo: (1) identificar os fatores de gargalo EE e compará-los com outras regiões com nível de desenvolvimento econômico semelhante; (2) examinar os fatores de gargalos de forma mais profunda, complementando com dados/informações adicionais; (3) realizar comparações de políticas em áreas de gargalo com outras regiões semelhantes, enfatizando a identificação de boas práticas transferíveis; e (4) formular e implementar políticas projetadas para aliviar os fatores de gargalo.

Acs, Autio e Szerb (2014) afirmam que o GEDI deve ser usado como ponto de partida na análise de políticas, em que o envolvimento ativo dos formuladores de políticas e as partes interessadas locais são fundamentais neste processo, tendo em vista que o conhecimento local de uma determinada região é essencial para entender o perfil do EE local. Os autores também destacam a importância da realização de estudos de caso para o esclarecimento das interações sistêmicas entre os componentes do EE.

Alvedalen e Boschma (2017) indicam uma trajetória futura de pesquisa fundamentada na Teoria de Redes, tendo em vista que os EEs podem ser percebidos como constituídos de diferentes redes (redes de conhecimento, redes políticas, redes de empreendedores etc.). Entre outras possibilidades de pesquisa, os autores destacam que uma abordagem de rede pode revelar quais os requisitos mínimos (estrutura) e as propriedades (densidade, fluidez, conectividade e diversidade) capazes de qualificar uma rede como bem-sucedida no processo de facilitar o empreendedorismo produtivo, guiando,



RELISE

assim, o processo de análise, formulação e implementação de políticas para o empreendedorismo.

Da mesma maneira, Alvedalen e Boschma (2017) apontam para a necessidade de analisar os EEs a partir de uma perspectiva dinâmica, enfatizando os EEs ao longo do tempo dentro de um processo evolutivo. Neste processo, considera-se que os EEs evoluem ao longo das fases de nascimento, crescimento e declínio, sendo que alguns componentes são mais importantes em determinados estágios, bem como, outros componentes precisam estar presentes para que um EE evolua para um estágio seguinte. Isto implica, portanto, que a política de empreendedorismo deve levar em conta a fase de desenvolvimento do EE.

Acs et al. (2017) indicam algumas oportunidades de pesquisa para o campo do empreendedorismo e das políticas públicas, a partir da abordagem de EE, enfatizando os sistemas de governança dos ecossistemas. Uma segunda área importante para trabalhos futuros, segundo os autores, diz respeito ao desempenho nos EEs, tanto em termos de melhoria para as empresas e atores individuais, como em relação ao desempenho da economia regional. Além disso, os autores indicam que os esforços de pesquisa devem destacar também o empreendedor como o ator central do EE, evidenciando, principalmente, questões relativas aos tipos de empreendedorismo e as estratégias de legitimidades que podem ser empregadas. No âmbito da questão da legitimidade, isto envolveria a investigação sobre os recursos, interações de rede, relações de poder e aderência cultural e social entre os atores do EE.

De fato, para o campo das políticas públicas, parece evidente que as pesquisas futuras devem se concentrar nas dinâmicas de criação, governança e sustentabilidade dos EEs, demarcando o papel do Estado nestas dinâmicas. Isto implica examinar a forma como os EEs são criados e como a



RELISE

46

autossuficiência é alcançada dentro de um contexto que apoia a criação e a distribuição de valor em termos econômicos, tecnológicos e sociais. (AUDRETSCH et al., 2019).

CONCLUSÕES

A abordagem de EE emergiu como uma estrutura capaz de conciliar a ação individual e o contexto na análise do fenômeno do empreendedorismo. Como posto, a visão tradicional do empreendedorismo tendia a supervalorizar o papel do empreendedor heroico, negligenciando o papel do contexto em que a ação empreendedora opera. Assim, inspirada na perspectiva de sistemas de inovação, a abordagem de EE propicia uma visão sistêmica do empreendedorismo, possibilitando, conseqüentemente, um quadro mais amplo e sofisticado para a análise, formulação e implementação de políticas públicas para o fomento do empreendedorismo produtivo, ambicioso ou de alto impacto.

As políticas de empreendedorismo fundamentadas na abordagem de EE indicam uma mudança radical do modo de intervenção governamental, em que a ênfase da política está na qualidade, e não na quantidade do empreendedorismo. Em suma, o foco da política, dentro de uma abordagem de ecossistema, é a construção de um contexto favorável à ação empreendedora de qualidade, sendo que isto envolve a participação governamental em múltiplas áreas: educação, finanças, comércio exterior, ciência e tecnologia etc. Assim sendo, a implementação descoordenada de políticas tradicionais para o empreendedorismo, que enfatizam, sobretudo, a “facilidade de fazer negócios”, já parecem inadequadas para o estímulo do empreendedorismo produtivo.

Entretanto, o debate sobre “o que os governos devem fazer” em termos de políticas públicas para a criação e o aprimoramento de um EE saudável ainda carece de maiores reflexões. Na verdade, o próprio conceito de “ecossistema empreendedor” precisa ser mais bem demarcado e elucidado



RELISE

47

frente às definições similares de “sistemas de inovação”, “clusters” etc. Além do mais, o problema da “delimitação ideal” em termos de escala espacial dos EEs também é um problema em aberto. Esta (e outras) questões indicam a necessidade de avanços teóricos na área de EEs.

Por fim, especialmente sobre ao papel do Estado e das políticas públicas dentro do EE, é importante esclarecer, preliminarmente, a questão da posição e da abrangência da ação governamental neste processo, tendo em vista que as políticas públicas podem ser entendidas apenas como um dos vários elementos do ecossistema, em que outros atores, como as instituições não governamentais, podem desempenhar funções importantes dentro do ecossistema – como posto anteriormente, os próprios empreendedores são atores centrais na criação e na manutenção do EE. Esta perspectiva de múltiplos atores sugere uma aproximação da abordagem de EE com a Teoria de Redes, indicando um potencial campo de pesquisa para a área. Dentro desta lógica de “rede”, o Estado pode ser visto mais como um “alimentador” do ecossistema, em que as ações governamentais seriam conduzidas mais pelos princípios de “governança” em vez da noção de “intervenção direta”.

REFERÊNCIAS

AUDRETSCH, David B; CUNNINGHAM, James A; KURATKO, Donald F; LEHMANN, Erik E; MENTER, Matthias. Entrepreneurial ecosystems: economic, technological, and societal impacts. **The Journal of Technology transfer**, v. 44, n. 2, p. 313-325, 2019.

ACS, Zoltan. How is entrepreneurship good for economic growth? **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, v. 1, n. 1, p. 97-107, 2006.

ACS, Zoltan J; BRAUNERHJELM, Pontus; AUDRETSCH, David B; CARLSSON, Bo. The knowledge spillover theory of entrepreneurship. **Small Business Economics**, v. 32, n. 1, p. 15-30, 2009.



RELISE

48

ACS, Zoltan J; AUTIO, Erkkó; SZERB, László. National systems of entrepreneurship: Measurement issues and policy implications. **Research Policy**, v. 43, n. 3, p. 476-494, 2014.

ACS, Zoltan J; AUDRETSCH, David B; LEHMANN, Erik E; LICHT, Georg. National systems of entrepreneurship. **Small Business Economics**, v. 46, n. 4, p. 527-535, 2016a.

ACS, Zoltan J; ASTEBRO, Thomas; AUDRETSCH, David B; ROBINSON, David T. Public policy to promote entrepreneurship: a call to arms. **Small Business Economics**, v. 47, n. 1, p. 35-51, 2016b.

ACS, Zoltan J; STAM, Erik; AUDRETSCH, David B; O'CONNOR, Allan. The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach. **Small Business Economics**, v. 49, n. 1, p. 1-10, 2017.

ACS, Zoltan J; ESTRIN, Saul; MICKIEWICZ, Tomasz; SZERB, László. Entrepreneurship, institutional economics, and economic growth: an ecosystem perspective. **Small Business Economics**, v. 51, n. 2, p. 501-514, 2018.

ALVEDALEN, Janna; BOSCHMA, Ron. A critical review of entrepreneurial ecosystems research: Towards a future research agenda. **European Planning Studies**, v. 25, n. 6, p. 887-903, 2017.

AUERSWALD, P. Enabling entrepreneurial ecosystems. In AUDRETSCH, David B.; LINK, Albert N.; WALSHOK, Mary Lindenstein (Ed.). **The Oxford handbook of local competitiveness** (p. 54-83). Oxford University Press, 2015.

BAUMOL, William J. Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. **Journal of Business Venturing**, v. 11, n. 1, p. 3-22, 1996.

FREEMAN, Christopher. **Technology and Economic Performance: Lessons from Japan**. London: Pinter Publishers, 1987.

FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. **A economia da inovação industrial**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

GUIMARÃES, Fabio. Política de Incentivo à Inovação: Inovação, Desenvolvimento Econômico e Política Tecnológica. **Parcerias Estratégicas**, v. 5, n. 9, p. 121-128, 2010.



RELISE

49

ISENBERG, Daniel J. How to start an entrepreneurial revolution. **Harvard Business Review**, Cambridge, v. 88, n. 6, p. 40-50, jun. 2010.

ISENBERG, Daniel. The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economy policy: principles for cultivating entrepreneurship. **Babson Entrepreneurship Ecosystem Project**, Babson College, Babson Park: MA, 2011.

LUNDEVALL, Bengt-Åke. **The learning economy and the economics of hope**. Anthem Press, 2016.

MALECKI, Edward J. Geographical environments for entrepreneurship. **International Journal of Entrepreneurship and Small Business**, v. 7, n. 2, p. 175-190, 2009.

MASON, Colin; BROWN, Ross. **Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship**. Final Report to OECD, Paris, v. 30, n. 1, p. 77-102, 2014.

MILLER, David J; ACS, Zoltan J. The campus as entrepreneurial ecosystem: the University of Chicago. **Small Business Economics**, v. 49, n. 1, p. 75-95, 2017.

NAPIER, Glenda; HANSEN, C. **Ecosystems for young scalable firms**. Copenhagen: FORA Group, 2011.

NELSON, Richard R. **Understanding Technical Change as an Evolutionary Process**. Amsterdam: North Holland, 1987.

NELSON, Richard R. Institutions supporting technical change in the United States. **Technical change and economic theory**, p. 312-329, 1988.

NELSON, Richard R. **As fontes do crescimento econômico**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

PELAEZ, Victor; SBICCA, Adriana. Sistemas de inovação. **Economia da Inovação Tecnológica**. Campinas: Editora Hucitec, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.



RELISE

50

SHANE, Scott; VENKATARAMAN, Sankaran. The promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 217-226, 2000.

STAM, Erik. Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. **European Planning Studies**, v. 23, n. 9, p. 1759-1769, 2015.

STAM, E; SPIGEL, B. Entrepreneurial ecosystems. In R. Blackburn, D. De Clercq, J. Heinonen, & Z. Wang (Eds.), **The SAGE handbook of small business and entrepreneurship**. London: SAGE, 2017.

SZERB, L., ÁCS, Z., AUTIO, E., ORTEGA-ARGILES, R.; KOMLÓSI, É. **The regional entrepreneurship and development index—Measuring regional entrepreneurship**. 2013.