

**A IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AO
EMPREENDEDORISMO E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA**

Autores:

Prof. Esp. Marco Antonio de Lorenzo – Facesm

Prof. Dra. Andréa Aparecida Costa Mineiro - Unifei

Prof. Dr. Luiz Eugênio Veneziani Pasin – Unifei

A IDENTIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AO EMPREENDEDORISMO E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Resumo

O presente trabalho concentra-se na identificação de estudos empíricos e teóricos que trazem experiências de gestão da inovação em políticas públicas com foco na promoção do desenvolvimento econômico regional e estímulo ao empreendedorismo. Para tanto, a partir de uma revisão integrativa, doze artigos disponíveis na base de dados *Web of Science* foram sistematizados de forma a atender aos objetivos da pesquisa. Os resultados apontam uma literatura recente e proeminente, em sua totalidade de estudos de caso, que contemplam práticas que influenciam a vida dos cidadãos, representam mudanças na sociedade em relação a práticas anteriores e ampliam o diálogo entre a sociedade e a administração pública local.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional, Empreendedorismo.

1. Introdução

A dinâmica em inovação do atual século promove o desafio urgente da criação de políticas públicas que visem ajustar a desigualdade presente em relação ao desenvolvimento regional (SUNLEY *et al.*, 2017). Sendo os mercados responsáveis por parte desses desequilíbrios, acredita-se que estes mesmos, por si só, não oferecem um corretivo suficiente, delegando ao Estado o papel essencial na formulação de políticas públicas que procurem equacionar tal situação. Porém, os formuladores de políticas enfrentam um enorme desafio de como o crescimento intensivo em inovação pode ser semeado pela intervenção estatal, sem ter consequências marginais, não intencionais ou mesmo perversas (BRAMWELL, HEPBURN, & WOLFE, 2019).

O'Cass and Weerawardena (2009) sugerem a importância do empreendedorismo como força motriz da inovação, principal veículo para obter vantagens de diferenciação em mercados competitivos, particularmente no cenário internacional. Além disso, literatura acadêmica recente mostra o empreendedorismo como um fator chave na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico (CAMPOS, BRAGA, & CORREIA, 2018; ACS,

2006; ROMER, 2007; HUGGINS, 2015). O processo de empreendedorismo estimula a competição, impulsiona a inovação, cria empregos, gera externalidades positivas, e aumenta a produtividade mediante a introdução de mudanças (ACS, 2006; HUGGINS, 2015).

Contudo, os estudos publicados no campo da política de empreendedorismo concentram-se principalmente nos efeitos de políticas tributárias, políticas de trabalho, regulamentações de entrada no mercado e leis de falência. Há pouca pesquisa sistemática sobre como políticas de facilitação do empreendedorismo são elaboradas, implementadas e evoluem ao longo do tempo, e como funcionam na prática para influenciar o desempenho econômico de regiões (BRAMWELL, HEPBURN, & WOLFE, 2019). Além disso, Sai *et al.* (2018) afirmam que a maioria dos estudos publicados neste campo foi conduzida em nível de país, desconsiderando que o impacto não é uniforme em países de dimensões geográficas maiores, comparadas aos países desenvolvidos e relativamente pequenos como os da União Europeia. E, também que políticas de fomento ao empreendedorismo idênticas podem ter impactos muito diferentes em diferentes regiões, devido à variação em seus níveis de desenvolvimento econômico e atributos do governo local (SAI *et al.*, 2018).

Como, os assuntos ligados ao tema desenvolveram-se rapidamente nos últimos anos, sendo o campo ainda em formação, contudo proeminente, tais lacunas e contradições indicam a necessidade de investigar empiricamente processos reais em oposição aos idealizados. O intuito é promover o aprendizado político, mesmo sabendo da necessidade da customização dessas políticas regionais de inovação em razão dos atributos locais. Elabora-se assim, a seguinte questão de pesquisa: Que políticas públicas se destacam na literatura por seu impacto e importância na contribuição ao desenvolvimento econômico?

Para atingir esta finalidade, o objetivo principal deste estudo é identificar na literatura as principais políticas públicas adotadas para fomentar o empreendedorismo na promoção do desenvolvimento regional. Tal investigação auxiliará a compreender os efeitos potenciais de várias políticas de empreendedorismo e fornecer aos formuladores de políticas orientação útil de políticas sólidas que efetivamente propiciem um rico ambiente empreendedor. Para tanto, é necessário realizar uma análise abrangente e aprofundada do ambiente de políticas públicas.

Assim, a partir de uma revisão integrativa, estudos foram sistematizados na base de dados *Web of Science* de forma a identificar os objetivos de pesquisas na área; objetos de

estudo; metodologia utilizada; local de realização; as principais propostas, além das críticas aos modelos existentes.

O presente artigo está disposto em cinco seções. Na primeira seção está a introdução, na segunda é apresentado o arcabouço teórico que demonstra a importância do fator político no desenvolvimento econômico. Na seção 3, apresenta o método de pesquisa e as etapas utilizadas para a realização deste trabalho. A seção 4 apresenta os resultados obtidos por meio de uma análise integrativa de uma síntese dos trabalhos selecionados. Por fim, apresentam-se as conclusões.

2. A importância do fator político no desenvolvimento econômico

Leyden and Link (2015) apresentam o empreendedorismo no setor público como um processo de identificação e exploração de oportunidades que envolve o processo incerto da inovação de políticas governamentais. Essas políticas podem ser diretas, onde busca-se a reforma institucional do governo para torná-lo economicamente mais produtivo; ou indiretas, que tenta proporcionar um ambiente propício à ação corporativa do setor privado por meio de mudanças nas regras de jogo. Assim, o empreendedorismo do setor público se refere a iniciativas de políticas públicas inovadoras que geram maior prosperidade econômica, transformando o ambiente econômico mais propício aos representantes do setor público ou privado se engajarem em atividades inovadoras (LEYDEN, 2016). Modelos tradicionais, burocráticos e paralisantes estão perdendo espaço, devido à necessidade de uma máquina estatal com força empreendedora e inovadora, capaz de investir na criação e formação de novos mercados e de estimular o investimento privado em tecnologias e capital humano, motores de crescimento e inovação (GUILHERME, & GODIN, 2018).

Para Faria (2016) as políticas públicas são essenciais para atrair a atividade econômica e desenvolver regiões. O fator político é de suma importância para garantir o desenvolvimento econômico de longo prazo (CAMPOS, BRAGA, & CORREIA, 2018). Além da política de promoção de atividades específicas, existe o patrocínio público que promove novas organizações, nomeadamente, novos empreendimentos empresariais. Operadores do setor público oferecem duas funções principais de patrocínio: *buffering* e *bridging* (AMEZCUA *et al.*, 2013). Como *buffering*, entende-se recursos que os governos alocam para proteger novas empresas contra os efeitos adversos da escassez de recursos internos e da dependência de

recursos externos. Além dos subsídios financeiros, esses recursos podem incluir, a criação de escritórios de baixo custo, os serviços de consultoria, isenções fiscais e o acesso privado a contratos governamentais. O *bridging* tem o intuito de facilitar a conectividade dos empreendimentos menores com partes interessadas externas e pode incluir, *networking*, *branding*, mentoria e aproximação com *business angels* e investidores de risco. Fundamentalmente, o *buffering* e o *bridging* tentam melhorar as restrições de recursos e mitigar as dependências de recursos subjacentes ao alto risco de sobrevivência de novos negócios (FARIA, 2016).

As conclusões do estudo de Sai *et al.* (2018) fornecem algumas implicações políticas importantes para países grandes e em desenvolvimento, onde o desenvolvimento econômico entre as regiões é desigual. Elas sugerem que a eficiência do governo local é uma pré-condição fundamental para as políticas de empreendedorismo impulsionarem efetivamente a economia regional. No entanto, no intuito de buscar novas tecnologias, produtos e práticas de gestão para aumentar a produtividade local, algumas dessas políticas regionais tais como subsídios para a criação de empregos, isenção temporária de impostos locais, subvenções governamentais discricionárias, baixos impostos podem não ter o impacto desejado, ou mesmo insignificante (MASON, & BROWN, 2013). Pois, embora muitos formuladores de políticas públicas concordem que o empreendedorismo se tornou uma parte importante da agenda de desenvolvimento econômico regional, Huggins, Morgan and Williams (2015) consideram que há uma falta de compreensão sobre como as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo podem ser implementadas da melhor maneira, e isso por muitas vezes leva a soluções simplistas.

3. Método de Pesquisa

O propósito geral de uma revisão de literatura é reunir conhecimentos na literatura sobre um determinado tópico. A compilação das informações, ajuda o pesquisador na construção de um estudo significativo. Revisões integrativas são a mais ampla abordagem metodológica dos tipos de revisões bibliográficas. Sua multiplicidade de propostas gera um panorama consistente e compreensível de conceitos, teorias, problemas de pesquisa relevantes para o autor (SOUZA, SILVA, & CARVALHO, 2010).

Para atender o objetivo principal deste estudo, o presente trabalho realiza uma revisão integrativa, composta por 5 etapas metodológicas, que conforme Whitemor and Knafl (2005) são descritas na sequência: (i) Identificação do propósito da pesquisa que direciona a estratégia de busca. Para o desenvolvimento desse estudo, buscou-se a revisão de artigos empíricos e teóricos com intuito de retratar o estado da arte de maneira ampla, e assim, oferecer um panorama integrado do tema. (ii) Identificação dos estudos relevantes, realizada de forma a contemplar uma amostra abrangente, garantindo rigor, confiabilidade e fidedignidade aos resultados. Por ser uma das principais bases de estudos do cenário internacional, os artigos foram pesquisados na coleção principal da base de dados *Web of Science (WOS)*. Os termos usados para a seleção dos estudos foram: *Public_Polic** no campo título, no intuito de valorizar a relevância dos resultados da pesquisa em relação à temática investigada. E, os termos *Regional Development AND Entrepreneur** no campo tópico, ou seja, essas palavras foram pesquisadas no título, resumo e palavras-chaves dos artigos. Utilizou-se o caractere de truncagem (*) para ampliar a busca por termos similares. Considerou-se todo o período de publicação disponível até 2020, nos idiomas inglês, português e espanhol. Ao todo foram identificados 17 estudos. (iii) Determinação dos critérios de inclusão e exclusão dos estudos, para buscar assegurar a consistência dos dados e uma precisão nos resultados obtidos dos artigos em vista da questão de pesquisa. Nesta etapa foram adotados os seguintes critérios de exclusão: área de estudo, considerando apenas artigos da área de economia, negócios, gestão e ciências de gestão e pesquisa de operações, administração pública, planejamento urbano regional, humanidades multidisciplinares (1 excluído); duplicados (1 excluído); enquadramento na temática (3 excluídos) e no idioma inglês, português e espanhol (nenhuma exclusão, já que todos os trabalhos foram redigidos em uma dessas três línguas). Todos os artigos foram publicados em periódicos e estão disponíveis. Desta forma, 12 artigos foram selecionados para leitura na íntegra, descritos no Quadro 1. (iv) Exploração, mapeamento, síntese e classificação dos dados de acordo com o objetivo do trabalho. Nesta etapa foi elaborado uma matriz de síntese dos estudos a partir do uso do *software Microsoft Excel®*. As informações coletadas foram: título, nome dos autores, local e ano da publicação; objetivo, teoria abordada, método científico utilizado, objeto de estudo, principais propostas e críticas. (v) Organização (agrupamento, comparação, resumo) e apresentação dos resultados de forma a demonstrar a amplitude do tema, gerando

contribuições e novos olhares sobre a temática. Além disso, implicações práticas e acadêmicas são enfatizadas.

Quadro 1: Artigos selecionados para revisão de escopo

	Artigos Selecionados
1	LECKEL, A., VEILLEUX, S., & DANA L. (2020). Local Open Innovation: A means for public policy to increase collaboration for innovation in SMEs. <i>TECHNOLOGICAL FORECASTING AND SOCIAL CHANGE</i> , 153 (UNSP 119891).
2	BOC, E. (2020). Brain Drain in the EU: Local and Regional Public Policies and Good Practices. <i>TRANSYLVANIAN REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES</i> , 59, 23-39.
3	NORDLING, N. (2019). Public policy's role and capability in fostering the emergence and evolution of entrepreneurial ecosystems: A case of ecosystem-based policy in Finland. <i>LOCAL ECONOMY</i> , 34 (8), 807-824.
4	CAMPOS, J., BRAGA, V., & CORREIA, A. (2018). Public policies for entrepreneurship and internationalization: Is there a government reputation effect? <i>JOURNAL OF SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY MANAGEMENT</i> , 10(4), 975-995.
5	FOTOPOULOS, G., & STOREY, D. (2019). Public policies to enhance regional entrepreneurship: another programme failing to deliver? <i>SMALL BUSINESS ECONOMICS</i> , 53 (1), 189-209.
6	NAKAO, I., PEREIRA, V., & FINGERMANN, N. (2018). Empretec as a public policy for entrepreneurship. <i>HUMANIDADES & INOVAÇÃO</i> , 5(11), 388-397.
7	SAI, L., GAO, X., WANG, Q., & ZHANG Y. (2018). Public Policy Environment and Entrepreneurial Activities: Evidence from China. <i>CHINA & WORLD ECONOMY</i> , 26(3), 88-108.
8	GUILHERME, L., & GONDIM, R. (2018) Public Policies and Productive Systems of Creative Economy: The case of the FIA Project (Artisans Workshop). <i>BRAZILIAN JOURNAL OF OPERATIONS & PRODUCTION MANAGEMENT</i> , 15 (1), 12-22.
9	FARIA, J. (2016) Location Clusters, FDI and Local Entrepreneurs: Consistent Public Policy. <i>JOURNAL OF THE KNOWLEDGE ECONOMY</i> , 7(4), 858-868.
10	HUGGINS, R., MORGAN, B., & WILLIAMS, N. (2015). Regional entrepreneurship and the evolution of public policy and governance: Evidence from three regions. <i>JOURNAL OF PUBLIC OF SMALL BUSINESS AND ENTERPRISE DEVELOPMENT</i> , 22(3), 473-511.
11	BUENDÍA-MARTÍNEZ, I., & CÔTÉ, A. (2014). Desarrollo territorial rural y cooperativas: un análisis desde las políticas públicas. <i>CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL</i> , 11(74), 35-54.
12	MASON, C., & BROWN, R. (2013) Creating good public policy to support high-growth firms. <i>SMALL BUSINESS ECONOMICS</i> , 40(2), 211-225.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o intuito de retratar o estado da arte de maneira ampla, a partir da combinação dos resultados, apresentamos os resultados na seguinte sequência: síntese metodológica dos trabalhos selecionados na seção anterior, propostas de políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento local e empreendedorismo e, críticas às atuais políticas públicas existentes.

4.1. Síntese Metodológica dos trabalhos selecionados

A literatura sobre o tema ainda é recente, iniciando somente em 2013 com o trabalho de Mason e Brown. Todos os estudos identificados na presente pesquisa se caracterizaram metodologicamente como Estudos de Casos, e são localizados em sua maioria na Europa.

Leckel, Veilleux and Dana (2020) orientam-se pela busca de instrumentos políticos práticos e gerenciáveis para estimular os sistemas regionais de inovação no Canadá. Boc (2020), estuda os efeitos negativos da fuga de cérebros na Romênia, devido às desigualdades, diferenças de rendimentos e padrões de vida. Já Nordling (2019) explora o papel e a capacidade das políticas públicas em promover o surgimento e a evolução dos Ecossistemas Empreendedores da Finlândia. Campos, Braga e Correia (2018) sugerem a existência de uma reputação governamental que influencia na formulação de políticas de empreendedorismo, enquanto o trabalho de Fotopoulos and Storey (2019) testa a eficácia destas políticas. A busca pela compreensão da ferramenta do Empretec como política pública global e seu impacto no cenário empreendedor norteia o trabalho de Nakao *et al.* (2018) no Brasil. E, Guilherme e Gondim (2018), trabalhando o contexto do nordeste Brasileiro, analisam o potencial da economia criativa pela perspectiva da moda autoral na criação de ecossistemas de inovação. Enquanto que Huggins, Morgan e Williams (2015) examinam como os sistemas em evolução de governança regional no Reino Unido estão impactando a capacidade da política regional de promover o empreendedorismo, Mason and Brown (2013) se concentram em apresentar políticas apropriadas para empresas de alto crescimento (*HGF*), com base em suas pesquisas empíricas anteriores na Escócia. Faria (2016) analisa a atração investimento estrangeiro direto (IED) e seu impacto nas decisões de localização empresarial em Andaluzia no sul da Espanha. Por sua vez, Sai *et al.* (2018), analisando o contexto de diferentes ambientes de políticas públicas nas distintas regiões Chinesas, procuram por quais fatores facilitam efetivamente o desenvolvimento do empreendedorismo. Buendía-Martínez and Côté (2014) destacam o papel das Cooperativas de Desenvolvimento Rural (CDR) como promotores do movimento cooperativo rural no Canadá, numa bem sucedida intervenção estratégica, com efeito acelerador nos processos de desenvolvimento rural, devido às carências de abordagens políticas inclusivas e limitações de ambiente de agronegócios. No intuito de ressaltar a abrangência dos estudos contemplados na presente amostra, o Quadro 2 sintetiza os objetivos dos estudos, seus objetos de estudo, métodos de pesquisa e os locais de realização.

Quadro 2: Síntese Metodológica

Autores	Objetivo do estudo	Objeto de estudo	Local
Leckel, Veilleux, & Dana (2020)	Analisar os instrumentos políticos práticos e gerenciáveis para estimular os sistemas regionais de inovação.	Agência de Desenvolvimento Regional <i>En Mode Solutions</i>	Canadá

Boc (2020)	Examinar o impacto da fuga de cérebros na economia.	Cidade de Cluj-Napoca	Romênia
Nordling (2019)	Explorar o papel e a capacidade das políticas públicas em promover o surgimento e a evolução dos Ecossistemas Empreendedores	Estratégia das Seis Cidades (6CS)	Finlândia
Campos, Braga, & Correia (2018)	Explorar a existência de uma reputação governamental entre os especialistas em empreendedorismo em relação à formulação de políticas.	Global Entrepreneurship Monitor (GEM)	Portugal
Fotopoulos, & Storey (2019)	Testar a eficácia das políticas públicas na promoção do empreendedorismo	Plano de Ação de Empreendedorismo do País de Gales (EAP)	País de Gales
Nakao, Pereira, & Fingerhann (2018)	Buscar compreender e fazer questionamentos quanto a validade e funcionalidade do Empretec como política pública global e seu impacto no cenário empreendedor.	EMPRETEC	Brasil
Sai <i>et al.</i> (2018)	Examinar o impacto potencial de políticas relevantes no desenvolvimento do empreendedorismo na China.	31 províncias chinesas	China
Guilherme, & Gondim (2016)	Analisar o potencial da economia criativa na perspectiva da moda autoral.	Projeto FIA	Brasil
Faria (2016)	Analisar um modelo de trabalho que permita a identificação e avaliação de todas as políticas públicas regionais possíveis destinadas a atrair investimento estrangeiro direto (IED).	Empreendedores Locais	EUA
Huggins, Morgan, & Williams(2015)	Examinar a evolução das políticas empresariais regionais e mecanismos de governança associados no Reino Unido.	Formuladores de Políticas Públicas	Reino Unido
Buendía-Martínez, & Côte (2014)	Examinar o papel das Cooperativas de Desenvolvimento Rural (CDR) como promotores do movimento cooperativo rural.	Cooperativas de Desenvolvimento Rural (CDR)	Canadá
Mason, & Brown (2013)	Criar políticas apropriadas para empresas de alto crescimento (HGF).	Empresas de alto crescimento (HGF)	Escócia

Fonte: Elaborado pelos autores

4.2. Propostas de políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo e desenvolvimento local

Leckel, Veilleux and Dana (2020) sugerem eventos colaborativos orientados para a solução de problemas, como *hackathon*, promovidos através de uma Agência de Desenvolvimento Regional podem efetivamente aumentar a colaboração para a inovação entre empresas, empresários, instituições de pesquisa e o setor público de uma forma que seja facilmente acessível e benéfica para as Pequenas e Médias Empresas (PME). Já Boc (2020) sugere a construção de um ecossistema que inclua tanto o espaço físico quanto o virtual. Seu intuito é promover a cooperação entre os atores sociais que criam competências (universidades), que demandam essas competências (empresas) e outros atores presentes na localidade. Tal ambiente deve estimular o diálogo com jovens talentos na investigação e compreensão de suas necessidades para o aprimoramento mútuo entre a demanda por indivíduos altamente qualificados e a oferta de talentos. As Autoridades Locais e Regionais (ALR), para Boc (2020) também devem se concentrar em identificar e apoiar os principais setores impulsionadores locais para reter ou atrair talentos, por meio de estratégias de

especialização inteligente (por exemplo a cultura), envolvendo a sociedade civil no processo. Fotopoulos and Storey (2019) argumentam a necessidade de uma estrutura de priorização de políticas (como a especialização inteligente) caracterizada por uma lógica orientada para resultados com metas e objetivos claros desde o início.

Para Sai *et al.* (2018), o desenvolvimento de infraestrutura através das incubadoras governamentais e dos fundos de orientação de capital de risco podem moldar positivamente o ambiente regional para facilitar as atividades empreendedoras. As incubadoras governamentais podem servir como fortes facilitadores para moldar um ecossistema empreendedor, facilitando o crescimento de novos empreendimentos em seus estágios iniciais de desenvolvimento. Já os fundos de orientação de capital de risco, apesar de serem instrumentos de política úteis para atrair capital privado e melhorar o ambiente de financiamento para novos empreendimentos, têm seus efeitos transitórios. Portanto, os governos precisam estar cientes das limitações desses fundos e procurar utilizar instrumentos de política mais duradouros.

A promoção do conhecimento por meio da criação de ecossistemas de inovação para Nordling (2019) requer a reformulação de políticas que resultem na criação de parcerias, que funcionam como base e motor desse processo. Já Guilherme e Gondim (2018) afirmam que as redes de políticas públicas, constituídas por atores públicos e privados em espaços sociais autônomos cujos interesses se convergem, potencializam seus resultados a partir do momento em que integram esforços dos múltiplos agentes institucionais e de mercado, relacionados ao sistema produtivo. As redes ampliam a produção de conhecimento a partir do compartilhamento de informações, experiências e projetos. A gestão participativa comunitária incorpora as etapas de formulação, implementação, execução e até mesmo monitoramento e avaliação de políticas públicas. A participação da sociedade permite aumentar a capilaridade da ação governamental, além de gerar maior eficácia, pois a sociedade passa a ser atendida em suas reais necessidades, promovendo assim o protagonismo da população que se apropria e mantém as conquistas e benefícios alcançados.

Em seu modelo de determinação e análise dos fatores que influenciam a atração de investimento estrangeiro direto (IED), Faria (2016) caracteriza os equilíbrios de curto e longo prazo permitindo examinar políticas públicas consistentes. O autor conclui que as principais políticas preconizadas para atrair IED e fomentar o desenvolvimento regional estão ligadas

diretamente a redução de custos localização, entendidos como infraestrutura, custos fixos e de transporte. São propostas do autor (i) a criação e/ou fomento de instituições pró-mercado; (ii) a provisão de infraestrutura logística para acesso aos mercados maiores, como investimentos em estradas, ferrovias, portos, aeroportos e instalações de armazenamento; (iii) a utilização de políticas não discricionárias, onde autoridades regionais tratem todas as empresas de forma igual, seja estendendo as vantagens a todas as empresas ou tendo uma política clara de não favorecer nenhuma empresa ou setor específico; (iv) a eliminação da burocracia, de funcionários corruptos para proporcionar um ambiente de negócios estável; (v) a redução da taxa de imposto estatutária; (vi) incentivos a universidades e centros de pesquisa (fatores já bem conhecidos e foco de uma série de estudos acadêmicos).

Nas regiões analisadas pelo estudo de Huggins, Morgan and Williams (2015), os autores apontaram como soluções em primeiro lugar, o reconhecimento da necessidade de sistemas de governança local e territorial por meio da delegação de autonomia e poder às regiões. Em segundo lugar, o desenvolvimento de políticas para abordar as falhas do mercado por meio de estratégias regionais de *start-up* e mecanismos de apoio aos negócios. Terceiro, o estabelecimento de políticas para abordar as falhas do sistema por meio de cluster regional e programas de sistema de inovação. E, por fim a intervenção de longo prazo relacionada à educação empreendedora para facilitar uma mudança cultural regional positiva.

A criação de Cooperativas de Desenvolvimento Regional (CDR) representa para Buendía-Martínez and Côté (2014) e Ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche (2003) uma iniciativa bem-sucedida de política de desenvolvimento cooperativo provençal. Trata-se de uma rede autônoma com recursos técnicos únicos e especializados para apoiar a sobrevivência de cooperativas de base, com a finalidade de intercooperação (gestão de uma rede integrada de cooperativas e organizações representativas); desenvolvimento (oferta de assistência técnica específica) e representação institucional junto a outros atores econômicos e agentes de desenvolvimento. As CDR não têm como objeto o mercado ou o setor econômico. Seu âmbito de atuação é restrito a uma ou duas regiões administrativas, permitindo adequar suas ações às necessidades e prioridades de cada território (ARTEAU, & BRASSARD, 2008). Seu papel de incubadora inclui além da facilitação de instalações e serviços, a criação de projetos, produtos, tecnologia, formação técnica, sistemas de gestão, financiamento e comercialização (GUÉRARD, 1986).

Mason and Brown (2013) identificam uma gama de necessidades de suporte e propõem formas específicas de intervenção que precisam ser desenvolvidas em nível micro por agências de desenvolvimento de negócios regional e local para atender suas necessidades específicas. A ideia apoiada por Mason and Brown (2013) é encorajar a co-criação entre HGF e seus clientes envolvendo a provisão de financiamento de projetos conjuntos de desenvolvimento de produtos e serviços entre PME e clientes potenciais ou usuários finais, de forma que as PME estejam intimamente ligadas aos seus clientes no início do processo de desenvolvimento de produtos. Os formuladores de políticas precisam reconhecer que de forma alguma todos os futuros *HGF* seguem o modelo padrão de progressão da empresa. Desta forma, é necessário disponibilizar linhas de financiamento também para MBO (*Management Buyout*) e MBI (*Management Buyin*), ao contrário de que a grande maioria das formas atuais de intervenção financeira do setor público - normalmente fundos de capital de risco e fundos de co-investimento em estágio inicial – que estão focadas nas fases de arranque e crescimento inicial.

Mason and Brown (2013) também sugerem que empresas específicas recebam uma pessoa dedicada (gerente de contas) que as ajuda em seus requisitos de desenvolvimento de negócios, como suporte à inovação, suporte à exportação e assistência à expansão de capital. Uma vez identificadas as necessidades, formas mais intensivas e personalizadas de suporte podem ser fornecidas para ajudar a superar as limitações de recursos dessas empresas. Para os autores também é necessário um programa para desenvolver o tipo de vendas especializadas e habilidades de marketing que normalmente faltam em empresas com potencial de alto crescimento. Além disso, o apoio à internacionalização deve ser um componente chave dos pacotes de assistência para *HGF* em potencial, já que uma das características é seu alto nível de internacionalização de negócios (BIS, 2010). Os autores também sugerem estabelecer estratégias de ancoragem e incorporação de *HGF* que, devido a sua escassez de recursos (financeiros, distribuição, gestão e marketing), recebem investimento externo ou mesmo são adquiridas por organizações maiores, como exemplo citam as políticas de *aftercare* destinadas a mitigar algumas das potenciais consequências negativas da aquisição estrangeira.

A pesquisa de Mason and Brown (2013) sugere aos formuladores de políticas outras formas concretas de apoio às *HGF* evidenciadas no Quadro 3, que também sistematiza as principais sugestões de políticas públicas para o desenvolvimento local da amostra.

Quadro 3: Políticas Públicas de estímulo ao desenvolvimento local e empreendedorismo

Autores	Propostas de políticas públicas de estímulo ao desenvolvimento regional e ao empreendedorismo
Leckel, Veilleux, & Dana (2020)	- apoiar a colaboração para a inovação em PME em uma abordagem de rede intermediária local (LOI) através de eventos <i>hackathon</i> orientados para problemas locais.
Boc (2020)	- construir ecossistemas que incluam tanto o espaço físico quanto o virtual. - identificar e apoiar os principais setores impulsionadores locais para reter ou atrair talentos, por meio de estratégias de especialização inteligente. - apoiar financeiramente ao desenvolvimento de redes de cooperação.
Nordling (2019)	- promover a constante adaptabilidade e a evolução dos serviços prestados em EE. - facilitar a interação e a colaboração entre os atores do EE.
Fotopoulos, & Storey (2019)	- priorizar políticas caracterizadas por uma lógica orientada para resultados, como a especialização inteligente.
Sai <i>et al.</i> (2018)	- estimular a criação e desenvolvimento de incubadoras governamentais e dos fundos de orientação de capital de risco.
Guilherme, & Gondim (2016)	- o Estado deve assumir seu papel de rede, integrando políticas de suas próprias Secretarias e instituições. - desenvolvimento de redes de políticas públicas, constituídas por atores públicos e privados em espaços sociais autônomos cujos interesses se convergem.
Faria (2016)	- Atrair o Investimento Estrangeiro Direto (<i>FDI</i>) através da: - provisão de infraestrutura logística (estradas, ferrovias, portos, aeroportos e armazéns); - criação e fomento de instituições pró-mercado; - políticas não discricionárias; - redução da taxa de imposto estatutária; - incentivos à Universidade e Centros de Pesquisa.
Huggins, Morgan, & Williams (2015)	- concentrar na intervenção direta de apoio direcionado aos negócios de alto crescimento. - delegar de autonomia e poder às regiões. - criar estratégias regionais de <i>start-up</i> e mecanismos de apoio aos negócios. - incentivar <i>clusters</i> regionais e programas de sistema de inovação. - estimular a educação empreendedora.
Buendía-Martínez, & Côte (2014)	- criar entidades de auxílio ao desenvolvimento de cooperativas rurais.
Mason, & Brown (2013)	- apoiar as <i>start-up</i> com direcionamento claro às empresas com maior potencial de crescimento. - incentivar a co-criação para inovação. - incentivar a criação de clusters de negócios. - cultivar relacionamentos entre <i>HGF</i> e empreendedores de sucesso para incentivá-los a se envolver num tipo de reciclagem empresarial. - criar linhas de financiamento para <i>MBO</i> e <i>MBI</i> . - promover o gerenciamento de contas. - criar um programa para desenvolver habilidades de vendas e marketing. - incentivar à internacionalização. - desenvolver estratégia e liderança, através da revisão por pares com empreendedores já experientes. - combater a escassez de <i>spin-offs</i> universitários. - estabelecer estratégias de ancoragem e incorporação de <i>HGF</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa

4.3. Críticas às atuais políticas públicas existentes

Os autores Leckel, Veilleux and Dana (2020) observam que as restrições de recursos e os baixos níveis de capacidade culturais ou psicológicos das PME constituem barreiras substanciais no engajamento em processos de Inovação Aberta (OI). Fotopoulos and Storey

(2019) em seu trabalho criticam a combinação de orçamentos massivos e avaliações de desempenho fragmentadas, escassas e seletivas das iniciativas de política de PME e empreendedorismo no Reino Unido, União Europeia (UE) e EUA. Tal falta de avaliação rigorosa das políticas de empreendedorismo na China e Índia também é criticada por Sai *et al.* (2018). Além disso, os estudos evidenciados por Fotopoulos and Storey (2019) expõem evidências de que os programas públicos no Reino Unido, a médio prazo, não melhoraram o desempenho de empresas novas e pequenas.

Buendía-Martínez and Côté (2014) ressaltam a dependência, em grande medida, de iniciativas públicas que favoreçam um ambiente de geração de projetos empreendedores rurais. A falta de serviços de informação, aconselhamento e apoio aos negócios rurais; a pequenez dos mercados locais; a gama restrita de ocupações; o tamanho reduzido dos mercados de trabalho; a escassez de infraestrutura de transporte e comunicações e; dificuldades de acesso a financiamento são críticas evidenciadas pelas autoras.

Baseados em suas pesquisas na Escócia sobre Negócios de Alto Crescimento (*HGF*) e no trabalho de Shane (2009), Mason and Brown (2013) criticam as propostas acadêmicas de políticas de empreendedorismo como insípidas, superficiais e sem detalhes suficientes para orientar coerentemente os formuladores de políticas públicas. Para Mason and Brown (2013) os formuladores de políticas falham em vincular os setores de alta tecnologia como fonte de *HGF*, não reconhecendo as oportunidades de crescimento exponencial em outros setores da economia. Os autores explicam que a maioria dos gastos que promovem a inovação não ocorre em laboratórios de ciências, mas sim, as inovações surgem por meio da co-criação de conhecimento entre clientes e usuários finais no mercado (NESTA, 2010). Os formuladores de políticas precisam reconhecer que de forma alguma todos os futuros *HGF* seguem o modelo padrão de progressão da empresa.

Para Nordling (2019), embora as abordagens de Ecossistema Empreendedor (EE) na literatura tenham se concentrado nos elementos essenciais para sua constituição, faltam percepções derivadas dos esforços de políticas práticas para desenvolver verdadeiros ecossistemas que promovam o desenvolvimento de uma localidade.

As críticas da pesquisa de Huggins, Morgan and Williams (2015) às políticas de empreendedorismo iniciam-se com a natureza genérica do apoio como um foco excessivo nas metas de abertura de empresas. Para os autores, embora as estratégias de taxa de natalidade

das empresas sejam um aspecto intrínseco das políticas de empreendedorismo, elas têm um impacto limitado e podem simplesmente servir para apoiar os menos capazes. A visão de Huggins, Morgan and Williams (2015) concentra-se na intervenção direta de políticas públicas para apoiar empresários individuais onde o apoio pode ser mais benéfico, ao invés da ênfase ser colocada nas condições de fundo de apoio a todos empresários. Essa visão é compartilhada por Mason and Brown (2013) que acreditam que o apoio as *start-up* deve ser claramente direcionado às empresas com maior potencial de crescimento, caso contrário afirmam Huggins, Morgan and Williams (2015) recursos serão direcionados a empresas com pouco potencial de crescimento.

O Quadro 4 sistematiza as principais críticas em relação às atuais políticas públicas existentes, elaboradas pelos autores objeto da amostra.

Quadro 4: Principais críticas às políticas públicas existentes

Autores	Críticas
Boc (2020)	- falta de políticas públicas para a retenção de talentos.
Leckel, Veilleux, & Dana (2020)	- pouca literatura com foco direto em instrumentos de política de inovação. - falta de pesquisas sobre Inovação Aberta (<i>OI</i>) fora do ambiente da empresa, como em redes, sistemas de inovação e políticas públicas. - necessidade da formulação de políticas de inovação baseada em evidências.
Buendía-Martínez, & Côté (2014)	- a falta de serviços de informação, aconselhamento e apoio aos negócios rurais. - a escassez de infraestrutura de transporte e comunicações; e - dificuldades de acesso a financiamento.
Fotopoulos, & Storey (2019)	- orçamentos massivos com pouca eficácia.
Sai <i>et al.</i> (2018); Fotopoulos, & Storey (2019)	- avaliações escassas, fragmentadas, seletivas e sem rigor analítico da efetividade dos programas de incentivo ao empreendedorismo.
Nordling (2019)	- a escassez de pesquisas com foco nos processos de interação e colaboração e à incorporação de EE em contextos locais e regionais. - a limitação de aplicação dos conceitos de EE quase exclusivamente em casos de sucesso. - os resultados empíricos das pesquisas não foram usados para avançar o conceito teórico de ecossistemas.
Sai <i>et al.</i> (2018)	- a maioria dos estudos em nível país, negligenciando as particularidades regionais.
Huggins, Morgan, & Williams (2015); Mason, & Brown (2013)	- a natureza genérica do apoio com foco excessivo nas metas de abertura de empresas. - propostas de políticas insípidas e simplistas, sem detalhamento suficiente para orientar coerentemente os formuladores de políticas.
Leckel, Veilleux, & Dana (2020); Sai <i>et al.</i> (2018); Mason, & Brown (2013)	- falta de análises mais aprofundadas e abrangentes do ambiente de políticas públicas. - literatura escassa, superficial e genérica sobre o tema.
Huggins, Morgan, & Williams (2015)	- políticas de empreendedorismo com foco excessivo nas metas de abertura de empresas.
Mason, & Brown (2013)	- foco excessivo em empresas alta tecnologia como fonte de <i>HGF</i> . - falta de reconhecimento que os futuros <i>HGF</i> não seguem um modelo padrão de progressão da empresa.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da pesquisa

5. CONCLUSÃO

Embora o desenvolvimento econômico seja amplamente estudado na literatura, os formuladores de políticas enfrentam um desafio enorme de quais ações sólidas propiciam efetivamente um ambiente de empreendedorismo que fomente a inovação (SAI *et al.*, 2018).

Devido à escassez de literatura sobre o tema, da ausência de recursos financeiros em países em desenvolvimento e da carência de uma avaliação integrada do efeito do ambiente político na facilitação do empreendedorismo, é fundamental realizar uma análise abrangente e aprofundada do tema.

Entre as contribuições do artigo, o presente trabalho destaca que a produção acadêmica do tema é proeminente nos anos mais recentes, que não há indícios de concentração da produção em algum autor específico, e também que os trabalhos se debruçam sobre várias frentes das políticas públicas de estímulo do empreendedorismo.

As propostas de ações e críticas às atuais políticas existentes, aqui elencadas precisam ser compreendidas e consideradas pelos formuladores de políticas para que novas discussões possam surgir e ações serem implantadas, objetivando sempre a melhores resultados para o sucesso do processo desenvolvimento endógeno local.

Como sugestões para trabalhos futuros, aponta-se a elaboração de outros estudos sistemáticos em bases de dados diferentes para reforçar ou não as constatações dessa pesquisa. Também a análise bibliométrica das referências dos artigos aqui selecionados, no intuito de observar uma rede com nós maiores de concentração de uma referência específica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACS, Z.J. How is entrepreneurship good for economic growth? INNOVATIONS. 1(1), p.97-107, 2006.

AMEZCUA, A.; GRIMES, M.; BRADLEY, S.; WIKLUND, J. Organizational sponsorship and founding environments: a contingency view on the survival of business incubated firms, 1994–2007. ACADEMY OF MANAGEMENT JOURNAL. 56(6), 1628-1654, 2013.

ARTEAU, M.; BRASSARD, M. Coopérative et développement territorial: quels liens? CAHIERS DE L'ARUC. (3), p.30, 2008.

BIS. INTERNALISATION OF INNOVATIVE AND HIGH GROWT SME. London: Department for Business, Innovation and Skills, 2010.

BOC, E. Brain Drain in the EU: Local and Regional Public Policies and Good Practices. *TRANSYLVANIAN REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES*, 59, p.23-39, 2020.

BRAMWELL A.; HEPBURN N.; WOLFE, D.A. Growing entrepreneurial ecosystems: Public intermediaries, policy learning, and regional innovation. *JOURNAL OF ENTREPRENEURSHIP AND PUBLIC POLICY*, 8(2), p.272-292, 2019.

BUENDÍA-MARTÍNEZ, I.; CÔTÉ, A. Desarrollo territorial rural y cooperativas: un análisis desde las políticas públicas. *CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL*, 11(74), p.35-54, 2014.

CAMPOS, J.; BRAGA, V.; CORREIA, A. Public policies for entrepreneurship and internationalization: Is there a government reputation effect? *JOURNAL OF SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY MANAGEMENT*, 10(4), p.975-995, 2018.

FOTOPOULOS, G.; STOREY, D. Public policies to enhance regional entrepreneurship: another programme failing to deliver? *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 53 (1), p.189-209, 2019.

GUÉRARD, J. La création de coopératives de travail par la Coopérative de Développement Régional. *CAHIER DE RECHERCHE*, 86(27), p.86-127, 1986.

GUILHERME, L.; GONDIM, R. Public Policies and Productive Systems of Creative Economy: The case of the FIA Project (Artisans Workshop). *BRAZILIAN JOURNAL OF OPERATIONS & PRODUCTION MANAGEMENT*, 15 (1), p.12-22, 2018.

HUGGINS, R.; MORGAN, B.; WILLIAMS, N. Regional entrepreneurship and the evolution of public policy and governance: Evidence from three regions. *JOURNAL OF PUBLIC OF SMALL BUSINESS AND ENTERPRISE DEVELOPMENT*, 22(3), p.473-511, 2015.

LECKEL, A.; VEILLEUX, S.; DANA L. Local Open Innovation: A means for public policy to increase collaboration for innovation in SMEs. *TECHNOLOGICAL FORECASTING AND SOCIAL CHANGE*, 153 (UNSP 119891), 2020.

LEYDEN, D.P. Public-sector entrepreneurship and the creation of a sustainable innovative economy. *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 46(4), p.553-564, 2016.

LEYDEN, D.P.; LINK, A.N. Toward a theory of the entrepreneurial process. *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 44(3), 475-484, 2015.

MASON, C.; BROWN, R. Creating good public policy to support high-growth firms. *SMALL BUSINESS ECONOMICS*, 40(2), p.211-225, 2013.

MINISTÈRE DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE ET DE LA RECHERCHE. Cooperative Development Policy. Quebec, 2003.

NAKAO, I.; PEREIRA, V.; FINGERMANN, N. Empretec as a public policy for entrepreneurship. HUMANIDADES & INOVAÇÃO, 5(11), p.388-397, 2018.

NESTA. MEASURING USER INNOVATION IN THE UK: The importance of product creation by users. London: NESTA, 2010.

NORDLING, N. Public policy's role and capability in fostering the emergence and evolution of entrepreneurial ecosystems: A case of ecosystem-based policy in Finland. LOCAL ECONOMY, 34 (8), p.807-824, 2019.

ROMER, P.M. Economic growth, In Henderson, D. (Ed.), THE CONCISE ENCYCLOPEDIA OF ECONOMICS, Indianapolis: Liberty Fund, p.128-131, 2007.

SAI, L.; GAO, X.; WANG, Q.; ZHANG Y. Public Policy Environment and Entrepreneurial Activities: Evidence from China. CHINA & WORLD ECONOMY, 26(3), 88-108, 2018.

SHANE, S. Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. SMALL BUSINESS ECONOMICS, 31(2), p.141-149, 2009.

SOUZA, M.T.; SILVA, M.D.; CARVALHO, R. REVISÃO INTEGRATIVA: O QUE É E COMO FAZER. Einstein, 8(1), p.102-6, 2010.

SUNLEY, P.; MARTIN, R.; TYLER, P. Cities in transition: problems, processes and policies. Cambridge JOURNAL OF REGIONS, ECONOMY AND SOCIETY. 10(3), p.383-390, 2017.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. JOURNAL OF ADVANCED NURSING, 52(5), p.546-553, 2005.