

Políticas Públicas para o Empreendedorismo em Portugal: Evolução, Desafios e Tendências para a Construção de Ecossistemas Empreendedores

Leonel Cunha

Universidade de Aveiro | leonelcurado@ua.pt,
<https://orcid.org/0009-0001-4445-5918>

Jacinto Jardim

Centro de Estudos Globais, Universidade Aberta – PT | mjardim@uab.pt,
<https://orcid.org/0000-0002-0600-3128>

Resumo: Este estudo consiste numa análise teórico-reflexiva das políticas públicas promotoras do empreendedorismo em Portugal, com ênfase na sua contribuição para o fortalecimento do ecossistema empreendedor e para o desenvolvimento económico e social do país. Através de uma revisão crítica da literatura e de relatórios produzidos nas últimas duas décadas, são identificadas as principais iniciativas estatais implementadas, bem como os seus impactos e limitações. Os resultados evidenciam progressos relevantes, nomeadamente na criação de infraestruturas de apoio, na disseminação de programas de incentivo e na integração gradual da educação empreendedora nos diversos níveis de ensino. Contudo, persistem desafios estruturais, como a fragmentação das políticas, a fraca articulação entre os atores do ecossistema e a exclusão de públicos vulneráveis e periferias territoriais. Conclui-se que o reforço da eficácia das políticas públicas exige uma abordagem mais sistémica, inclusiva e sensível às especificidades regionais, alinhada com os princípios de coesão territorial, inovação social e sustentabilidade. Conclui-se que importa aperfeiçoar as políticas públicas relativas ao empreendedorismo, tendo os decisores e gestores públicos um papel determinante neste domínio.

Palavras-chave: políticas públicas, empreendedorismo, ecossistema empreendedor, inclusão, coesão territorial, Portugal

Abstract: This study consists of a theoretical-reflective analysis of public policies promoting entrepreneurship in Portugal, with an emphasis on their contribution to strengthening the entrepreneurial ecosystem and to the country's economic and social development. Through a critical review of the literature and reports produced over the last two decades, the main state initiatives implemented are identified, along with their impacts and limitations. The results show significant progress, particularly in the creation of support infrastructures, the dissemination of incentive programmes and the gradual integration of entrepreneurial education at various levels of education. However, structural challenges remain, such as the fragmentation of policies, poor coordination between actors in the ecosystem and the exclusion of vulnerable groups and peripheral areas. It is concluded that strengthening the effectiveness of public policies requires a more systemic,

inclusive and sensitive approach to regional specificities, in line with the principles of territorial cohesion, social innovation and sustainability. Furthermore, the evidence points to the importance of improving public policies on entrepreneurship, with decision-makers and public managers playing a decisive role in this area.

Keywords: public policies, entrepreneurship, entrepreneurial ecosystem, inclusion, territorial cohesion, Portugal

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o empreendedorismo consolidou-se como um vetor estratégico para o desenvolvimento económico, social e territorial de diversas nações, sendo progressivamente incorporado às agendas de políticas públicas (Jardim, 2024; Laplume et al., 2014; Zhang et al., 2022). Em Portugal, essa valorização reflete-se na multiplicação de iniciativas destinadas a estimular a criação de empresas, promover a inovação e impulsionar a competitividade, especialmente no contexto pós-crise financeira de 2008 e no âmbito dos quadros comunitários de apoio ao desenvolvimento regional (IAPMEI, 2021; Mamede R., 2015).

Este movimento ganhou um impulso com o reconhecimento de que o empreendedorismo pode desempenhar um papel relevante na diversificação da base produtiva, na dinamização de territórios periféricos, na inclusão social de públicos vulneráveis e na mitigação do desemprego estrutural — especialmente entre os jovens e os adultos em transição de carreira (European Commission, 2016). Contudo, o impacto destas políticas depende não apenas da sua existência, mas também da sua coerência, continuidade, territorialização e capacidade de integrar múltiplos atores em torno de objetivos partilhados (Isenberg, 2010; Stam, 2015).

Apesar dos avanços registados em Portugal — como a criação de infraestruturas de apoio (incubadoras, aceleradoras e parques de ciência e tecnologia), programas de financiamento e a crescente presença da educação empreendedora nos sistemas de ensino — ainda se verificam limitações estruturais. Entre estas, destacam-se a fragmentação e desarticulação das políticas, a escassa participação de grupos sub-representados no ecossistema empreendedor, e a dificuldade em adaptar as iniciativas às especificidades regionais e sectoriais (OECD, 2020; Mamede et al., 2019).

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo realizar uma análise teórico-reflexiva sobre as políticas públicas de promoção do empreendedorismo em Portugal, discutindo as suas características, avanços, desafios e perspetivas futuras. A partir de uma revisão da literatura académica e de documentos institucionais, procuramos compreender de que modo as políticas públicas têm contribuído para a construção de um ecossistema empreendedor mais robusto, inclusivo e alinhado com os princípios da sustentabilidade e da coesão territorial.

A relevância científica e prática desta análise reside na necessidade de informar o desenho e a implementação de políticas públicas mais eficazes, capazes de responder aos desafios complexos de um mundo em transformação. Ao problematizar o estado atual das

políticas empreendedoras em Portugal, pretende-se oferecer subsídios teóricos e empíricos a investigadores, decisores políticos e gestores públicos interessados em fortalecer os ecossistemas de inovação e empreendedorismo no país e em contextos similares.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO EMPREENDEDOR

A compreensão do papel das políticas públicas no estímulo ao empreendedorismo exige, antes de tudo, uma definição clara do que se entende por “política pública”. Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2009), políticas públicas são conjuntos de decisões e ações tomadas por autoridades governamentais que visam responder a problemas coletivos, articulando objetivos, instrumentos e estratégias de intervenção. Estas decisões são influenciadas por contextos políticos, económicos e institucionais, e implicam a mobilização de recursos, normas e incentivos para a orientação de comportamentos individuais e coletivos em prol de determinados fins.

No campo do empreendedorismo, as políticas públicas assumem um papel estruturante ao criar condições institucionais e infraestruturais que favorecem a criação, o desenvolvimento e a sustentabilidade de negócios inovadores. Tais políticas podem atuar sobre múltiplas dimensões do ambiente empreendedor, desde o acesso a financiamento, passando pela regulação e simplificação administrativa, até à formação de competências e ao estímulo à cultura empreendedora (Acs, Autio & Szerb, 2014).

Essa abordagem converge com os conceitos contemporâneos de ecossistema empreendedor, os quais sustentam que o empreendedorismo floresce em contextos onde diversos elementos — instituições, políticas, mercados, redes, capitais e cultura — estão interligados de forma dinâmica e sinérgica (Isenberg, 2010). Isenberg propõe um modelo em que os ecossistemas empreendedores são constituídos por seis domínios interdependentes: política, financiamento, cultura, apoio, capital humano e mercados. Cada um desses domínios interage com os demais, e o seu fortalecimento depende não apenas de intervenções isoladas, mas da sua articulação sistémica.

Stam (2015), por sua vez, aprofunda essa visão ao destacar que um ecossistema empreendedor bem-sucedido combina condições sistémicas — como políticas públicas, instituições formais, conhecimento e suporte financeiro — com condições organizacionais, como redes de empreendedores, mecanismos de apoio e lideranças comprometidas. Para este autor, a performance do ecossistema deve ser avaliada não apenas pelo número de startups criadas, mas sobretudo pela sua capacidade de gerar valor económico, inovação e transformação social duradoura.

A partir destas abordagens, torna-se evidente que as políticas públicas voltadas ao empreendedorismo não devem ser concebidas como ações pontuais, mas como parte de um sistema integrado de suporte ao empreendedor, com capacidade de adaptação às especificidades regionais e setoriais. Assim, o desenvolvimento empreendedor não pode ser dissociado da qualidade das políticas que estruturam os ecossistemas em que os empreendedores operam.

2.2. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CRIAÇÃO DE ECOSISTEMAS EMPREENDEDORES

As políticas públicas exercem um papel catalisador na configuração e fortalecimento dos ecossistemas empreendedores, na medida em que moldam as condições estruturais e institucionais que favorecem a emergência, crescimento e sustentabilidade de iniciativas empreendedoras. Esse papel pode assumir diferentes enfoques, desde abordagens estratégicas, centradas na construção de ambientes favoráveis ao empreendedorismo como um todo, até abordagens setoriais, que visam desenvolver segmentos específicos da economia com elevado potencial de inovação ou impacto social (Audretsch & Belitski, 2017).

As abordagens estratégicas procuram, por exemplo, criar condições gerais para o florescimento do empreendedorismo em diversos setores, investindo em capital humano, infraestrutura tecnológica, simplificação regulatória e estímulo à cultura empreendedora (European Commission, 2016). Já as abordagens setoriais concentram esforços em áreas como as indústrias criativas, energias renováveis, tecnologias digitais ou empreendedorismo social, reconhecendo que diferentes setores enfrentam desafios e oportunidades singulares, exigindo políticas mais especializadas e adaptadas.

A crescente complexidade dos ecossistemas de inovação e empreendedorismo tem levado ao desenvolvimento de modelos de governança colaborativa, como os modelos Triple Helix e Quadruple Helix. O modelo Triple Helix (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000) propõe a interação entre universidade, governo e empresas como base para processos inovadores sustentáveis. Já o modelo Quadruple Helix (Carayannis & Campbell, 2009) amplia essa lógica ao incluir a sociedade civil como quarto elemento essencial da inovação, destacando o papel das comunidades, utilizadores e cidadãos nos processos de co-criação de soluções empreendedoras.

Estes modelos reforçam a importância de políticas públicas que atuem como mediadoras e facilitadoras de interações entre os diferentes atores do ecossistema, promovendo uma governança partilhada e descentralizada. Nessa perspectiva, os governos não apenas regulam ou financiam, mas também orquestram redes, mobilizam conhecimento e estimulam a articulação entre os setores público, privado e social.

Outro aspeto crítico no desenho de políticas públicas para o empreendedorismo refere-se à inclusão e equidade. A literatura tem chamado a atenção para o facto de que muitos programas e políticas beneficiam sobretudo grupos já privilegiados em termos de acesso a capital, educação e redes (Jennings et al., 2013). Isso gera assimetrias estruturais que excluem mulheres, jovens em situação de vulnerabilidade, pessoas migrantes, pessoas com deficiência, e residentes em regiões periféricas ou de baixa densidade populacional.

Nesse sentido, o conceito de empreendedorismo inclusivo (OECD/European Commission, 2017) tem sido promovido como orientação para políticas que reconhecem e enfrentam as barreiras específicas que certos grupos enfrentam para empreender. Tais políticas devem ir além do incentivo genérico à criação de empresas, atuando sobre as

condições sociais, culturais e económicas que limitam o acesso equitativo às oportunidades empreendedoras.

Assim, o papel das políticas públicas na criação de ecossistemas empreendedores não se restringe à disponibilização de recursos, mas envolve a construção de ambientes institucionais favoráveis, o estímulo à colaboração intersectorial e a promoção ativa da inclusão e da justiça social como dimensões estruturantes do desenvolvimento empreendedor.

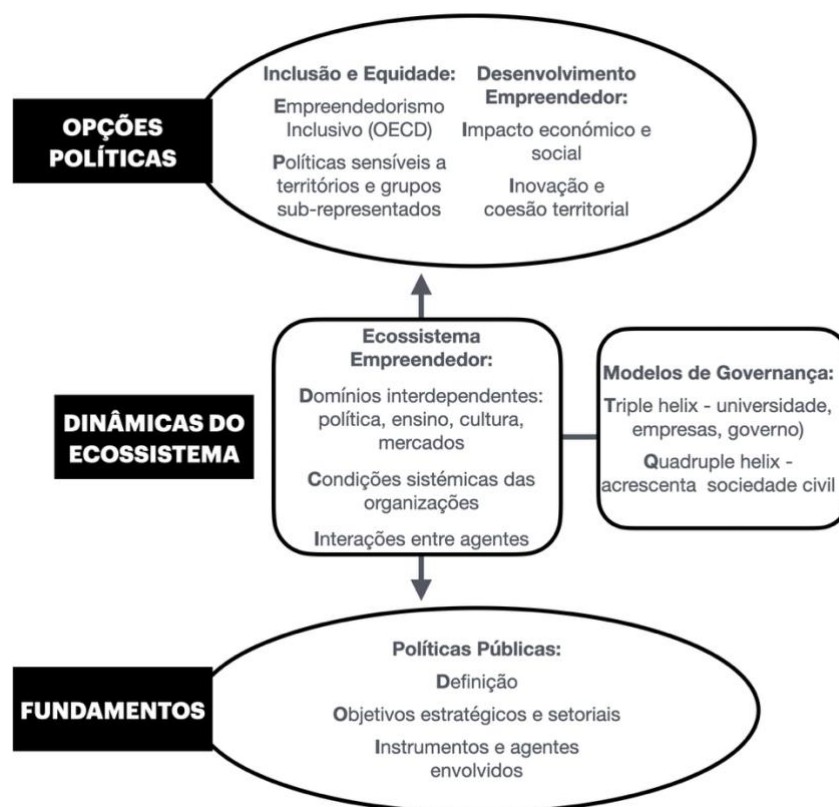


Fig. 1 – Diagrama dos ecossistemas empreendedores: fundamentos, dinâmicas e opções políticas

A Figura 1 apresenta uma síntese visual do referencial teórico que orienta este estudo, destacando as inter-relações entre os principais conceitos abordados: políticas públicas, ecossistemas empreendedores, modelos de governança colaborativa e os princípios de inclusão e desenvolvimento sustentável.

Na base do modelo encontram-se as políticas públicas, definidas como instrumentos estratégicos e setoriais utilizados por atores governamentais para promover o empreendedorismo (Howlett, Ramesh & Perl, 2009). Estas políticas moldam o ambiente institucional, regulatório e financeiro em que os empreendedores atuam, sendo fundamentais para a estruturação dos ecossistemas de apoio.

No nível intermédio, situam-se os ecossistemas empreendedores, concebidos como sistemas dinâmicos e interdependentes compostos por múltiplos domínios — como capital, cultura, mercado, educação, entre outros — cuja sinergia favorece a criação e consolidação

de novos empreendimentos (Isenberg, 2010; Stam, 2015). A operacionalização e a eficácia desses ecossistemas dependem da capacidade de articulação entre atores públicos, privados e sociais, o que remete para a importância dos modelos de governança colaborativa, nomeadamente as abordagens Triple Helix e Quadruple Helix, que integram respetivamente universidade, empresas, governo e sociedade civil (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000; Carayannis & Campbell, 2009).

Por fim, no topo do diagrama, destacam-se os valores orientadores das políticas públicas contemporâneas: inclusão e equidade — visando corrigir desigualdades estruturais e promover o empreendedorismo entre grupos sub-representados —, e desenvolvimento empreendedor sustentável, entendido como a capacidade de gerar impacto económico e social com coesão territorial e inovação.

O diagrama evidencia, assim, que o sucesso das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo depende de uma abordagem sistémica, que considere simultaneamente os fundamentos institucionais, a dinâmica colaborativa dos ecossistemas e os compromissos sociais e territoriais que orientam a ação pública.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa de natureza teórico-reflexiva, com o objetivo de analisar criticamente o papel das políticas públicas na promoção do empreendedorismo em Portugal, à luz dos conceitos de ecossistema empreendedor e governança colaborativa. Trata-se de uma investigação de carácter exploratório, que visa compreender dinâmicas, identificar desafios estruturais e propor caminhos para o aperfeiçoamento das intervenções públicas no campo do empreendedorismo.

O procedimento metodológico adotado foi uma revisão integrativa da literatura, por permitir a sistematização de diferentes tipos de fontes — académicas e institucionais — de modo a produzir uma síntese abrangente, crítica e atualizada sobre o tema (Whittemore & Knafl, 2005). Esta abordagem permite combinar evidências empíricas com fundamentos teóricos, favorecendo a construção de uma visão holística sobre as políticas públicas empreendedoras em Portugal.

A seleção das fontes seguiu critérios de relevância temática, atualidade e credibilidade científica e institucional. Foram incluídos:

- Artigos científicos publicados em revistas especializadas nos domínios do empreendedorismo, políticas públicas e inovação;
- Relatórios de organizações internacionais como a OCDE, a Comissão Europeia, o Banco Mundial e o Fórum Económico Mundial;
- Documentos estratégicos e avaliações produzidas por entidades nacionais como o IAPMEI, a ANI, a Startup Portugal e instituições académicas portuguesas com investigação consolidada na área.

A análise dos dados foi realizada com base em uma estratégia de interpretação temática, que visou identificar padrões recorrentes, tendências emergentes e lacunas persistentes nas políticas públicas analisadas. Essa análise foi orientada pelas categorias teóricas discutidas no referencial, nomeadamente: tipos de políticas públicas, dimensões

dos ecossistemas empreendedores, modelos de governança colaborativa e critérios de inclusão e equidade.

Este procedimento possibilitou a formulação de uma leitura crítica e fundamentada sobre a evolução, os impactos e os desafios das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em Portugal, oferecendo subsídios conceptuais e estratégicos para o debate académico e para a tomada de decisão política.

4. PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREENDEDORISMO EM PORTUGAL

4.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS

A evolução das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em Portugal acompanha as transformações económicas e sociais que marcaram o país nas últimas duas décadas, sendo fortemente influenciada pelas agendas europeias de coesão, inovação e competitividade. A partir dos anos 2000, o empreendedorismo passou a ser reconhecido não apenas como um fenómeno económico, mas como um instrumento estratégico de política pública, associado à criação de emprego, à regeneração territorial e ao fortalecimento da cultura de inovação (Amorim, 2011; European Commission, 2003).

Durante o período 2000–2006, o foco das intervenções concentrou-se na capacitação empresarial e na criação de infraestruturas de apoio, como incubadoras e centros de inovação regionais, geralmente apoiados por fundos estruturais da União Europeia. A implementação do Plano de Ação para o Empreendedorismo e a Inovação (2006), ainda que incipiente, representou um primeiro esforço de articulação entre diversos atores públicos e privados no sentido de sistematizar medidas de estímulo à iniciativa empreendedora (INEGI, 2007).

Na década seguinte, entre 2007 e 2013, o QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional reforçou o papel do empreendedorismo no contexto da modernização económica. Programas como o Compete e o ON.2 – O Novo Norte financiaram incubadoras, parques de ciência e tecnologia, redes de mentoria e projetos-piloto em empreendedorismo jovem, contribuindo para a disseminação de uma cultura empreendedora mais consolidada a nível regional (IAPMEI, 2013; OCDE, 2015).

Um marco importante ocorreu em 2016, com o lançamento da estratégia StartUP Portugal, promovida pelo Governo em articulação com a iniciativa privada e o setor académico. Esta estratégia integrou medidas concretas como o StartUP Voucher, o Vale Incubação, o 200M (fundo de investimento público-privado) e a Rede Nacional de Incubadoras, visando criar um ecossistema mais competitivo, internacionalizado e conectado com as tendências da nova economia (StartUP Portugal, 2018).

No âmbito do Portugal 2020, foram alocados recursos significativos à inovação, ao empreendedorismo e à modernização empresarial. Os Programas Operacionais Regionais e temáticos — como o Compete 2020 e os PO's Norte, Centro e Alentejo — consolidaram o apoio ao empreendedorismo enquanto prioridade transversal das políticas públicas, com especial foco na transformação digital, nas indústrias criativas e no empreendedorismo qualificado e inovador (Compete 2020, 2020).

Mais recentemente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e a nova programação de fundos europeus através do Portugal 2030 reforçam a aposta na transição digital e verde, colocando o empreendedorismo como vetor essencial de transformação estrutural, inovação tecnológica e renovação geracional da economia portuguesa (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2022).

Do ponto de vista institucional, o papel do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, da ANI – Agência Nacional de Inovação e da própria StartUP Portugal tem sido central na coordenação e execução destas políticas, atuando como pontes entre a formulação estratégica e a implementação territorializada dos programas. No plano europeu, Portugal tem alinhado as suas estratégias com iniciativas como o Small Business Act (SBA), a Agenda para o Empreendedorismo Europeu e os princípios do Entrepreneurship 2020 Action Plan.

Apesar dos avanços institucionais e programáticos, a literatura aponta que a evolução das políticas públicas de empreendedorismo em Portugal tem sido marcada por momentos de descontinuidade, fraca articulação entre programas, e dificuldade em atingir os territórios de baixa densidade e os públicos sub-representados, exigindo um aprofundamento das estratégias de inclusão e regionalização (Mamede, 2019; OECD, 2020).

4.2. PRINCIPAIS PROGRAMAS E INSTRUMENTOS

A consolidação das políticas públicas de empreendedorismo em Portugal traduziu-se na implementação de um conjunto diversificado de programas e instrumentos orientados para apoiar o ciclo de vida dos empreendimentos, desde a ideação até à internacionalização. Estes instrumentos têm procurado responder aos desafios estruturais do ecossistema empreendedor português, nomeadamente a escassez de capital de risco, a concentração territorial das oportunidades e a ainda incipiente articulação entre conhecimento científico e inovação empresarial.

Um dos pilares destas políticas tem sido a criação e fortalecimento de incubadoras de empresas e parques de ciência e tecnologia, que funcionam como infraestruturas de apoio físico e institucional para o desenvolvimento de novos negócios. Estas estruturas oferecem não apenas espaços e serviços logísticos, mas também acesso a redes de mentoria, financiamento, formação e internacionalização. Destacam-se exemplos como a UPTEC – Parque de Ciência e Tecnologia da Universidade do Porto, o Taguspark, o IPN – Instituto Pedro Nunes, entre outros, que se tornaram referências no acolhimento de startups tecnológicas e na ligação entre academia e mercado (Santos, 2018; ANI, 2020).

Em paralelo, foram implementados diversos programas de financiamento e incentivo, como o StartUP Voucher, que atribui bolsas mensais a jovens empreendedores em fase de desenvolvimento de ideias; o Vale Incubação, que subsidia serviços prestados por incubadoras acreditadas; e o fundo 200M, que promove o coinvestimento público-privado em startups com potencial de escalabilidade internacional (StartUP Portugal, 2018). Outros programas, como o INOV Contacto e os instrumentos do Portugal 2020, têm

proporcionado financiamento a projetos de empreendedorismo qualificado, com foco na inovação e na criação de emprego altamente qualificado.

No campo da educação empreendedora, registaram-se avanços significativos com a introdução gradual de conteúdos e metodologias empreendedoras no sistema educativo, tanto no ensino básico e secundário quanto no ensino superior e na formação profissional. Iniciativas como o Educação Empreendedora – Escolas Empreendedoras (Regiões Autónomas), o Junior Achievement Portugal, e programas de incubação universitária têm contribuído para o desenvolvimento de competências transversais, como criatividade, liderança e resolução de problemas, fundamentais para o empreendedorismo contemporâneo (Carvalho & Costa, 2019; OECD, 2020).

Além disso, as parcerias público-privadas (PPP) têm desempenhado um papel crescente na dinamização do ecossistema empreendedor, quer na implementação de programas de aceleração, quer na criação de hubs de inovação. Exemplo disso são projetos como o Lisbon Challenge, promovido pela Beta-i em articulação com entidades públicas e privadas, ou o Programa Born from Knowledge, que liga ciência e empreendedorismo com apoio da ANI. Estas parcerias têm-se revelado essenciais para aumentar a agilidade, a escalabilidade e a sustentabilidade das intervenções públicas no domínio do empreendedorismo.

Apesar da variedade e sofisticação crescente dos programas, a literatura aponta para alguns desafios persistentes, como a elevada concentração dos recursos nas grandes áreas metropolitanas, a dificuldade de acesso ao financiamento por parte de grupos sub-representados, e a necessidade de maior coordenação estratégica entre os diferentes instrumentos existentes (Mamede, 2019; OECD, 2020).

4.3. RESULTADOS E IMPACTOS

A implementação de políticas públicas orientadas para o fomento ao empreendedorismo em Portugal tem gerado resultados relevantes, tanto ao nível da criação de empresas e emprego como no fortalecimento do ecossistema de inovação. No entanto, a análise dos impactos dessas políticas revela uma realidade marcada por avanços importantes e persistentes assimetrias territoriais e sociais.

Do ponto de vista quantitativo, os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) indicam que o número de empresas criadas em Portugal aumentou significativamente na última década, passando de cerca de 30.000 novas empresas por ano em 2012 para mais de 50.000 em 2022, com destaque para os setores da tecnologia, turismo, comércio eletrónico e serviços especializados (INE, 2023). Este crescimento é parcialmente atribuído à proliferação de incubadoras, programas de incentivo e simplificação de processos de constituição empresarial, como o "Empresa na Hora".

Contudo, a taxa de sobrevivência empresarial após os primeiros três anos de atividade mantém-se relativamente baixa, oscilando entre 50% e 60% conforme o setor e a região (IAPMEI, 2021). Isso evidencia que, embora o acesso à criação de empresas tenha sido facilitado, persistem desafios na consolidação e escalabilidade dos negócios,

especialmente nas zonas de baixa densidade populacional. Além disso, o peso das microempresas (com menos de 10 trabalhadores) continua a dominar o tecido empresarial, com limitações em termos de produtividade e internacionalização.

Relativamente às exportações, registou-se uma crescente participação de startups e PME inovadoras nos mercados internacionais. Programas como o Portugal Ventures, o StartUP Voucher e as iniciativas de internacionalização promovidas pelo AICEP têm apoiado empresas nas fases de soft landing, captação de investimento e promoção externa. Segundo dados da Startup Portugal (2022), as startups portuguesas exportaram cerca de 45% do seu volume de negócios, com destaque para os setores de TIC, biotecnologia e energias renováveis.

No plano qualitativo, diversos estudos de caso têm evidenciado os efeitos positivos das políticas de apoio ao empreendedorismo nas realidades locais e regionais. A investigação de Santos e Simões (2020), por exemplo, destaca a importância das incubadoras universitárias no desenvolvimento de competências empreendedoras entre os jovens do ensino superior e na criação de empresas com base científica. Outros estudos apontam para o papel transformador de programas de educação empreendedora em contextos escolares e comunitários, sobretudo em territórios desfavorecidos, como é o caso da iniciativa Escolas Empreendedoras nas Regiões Autónomas (Carvalho & Costa, 2019).

No entanto, os mesmos estudos qualitativos também identificam limitações relevantes, como a dificuldade de integração entre os diferentes programas, a concentração geográfica dos apoios, a fragilidade da articulação entre os níveis central e local de governação, e a ausência de políticas específicas para grupos sub-representados, como mulheres empreendedoras, imigrantes, pessoas com deficiência e populações rurais (OECD, 2020; Mamede, 2019).

Em síntese, os resultados das políticas públicas de promoção do empreendedorismo em Portugal são positivos em termos de dinamização do ecossistema, mas revelam a necessidade de aprofundar estratégias de acompanhamento, avaliação e correção, com foco na qualidade, sustentabilidade e equidade dos impactos.

5. DESAFIOS E LACUNAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PORTUGAL

Apesar dos avanços registados nas últimas duas décadas no campo das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em Portugal, permanecem desafios estruturais e lacunas persistentes que limitam o alcance e a eficácia das iniciativas implementadas. A literatura especializada e os relatórios institucionais convergem no diagnóstico de que o ecossistema empreendedor português continua a enfrentar entraves relacionados à fragmentação, à centralização territorial, à exclusão de públicos vulneráveis e à insuficiente articulação entre os diversos níveis de governação e atores envolvidos.

Um dos principais desafios é a fragmentação das políticas públicas, que se manifesta na existência de múltiplos programas e instrumentos muitas vezes não articulados entre si, com sobreposição de objetivos e escassa continuidade temporal (Mamede, 2019; OECD, 2020). A ausência de uma estratégia verdadeiramente integrada, que alinhe as políticas

nacionais, regionais e locais, compromete a criação de trajetórias de apoio consistentes para os empreendedores, em especial na transição entre fases críticas do ciclo de vida empresarial (ideação, incubação, aceleração, internacionalização).

Outro problema recorrente é a concentração geográfica dos apoios, com forte incidência nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, em detrimento de regiões do interior e de baixa densidade populacional (Santos & Simões, 2020). Esta desigualdade territorial é agravada pela limitada capacidade de muitos municípios em formular e implementar políticas empreendedoras próprias, o que exige uma atuação mais proativa do Estado central na territorialização dos apoios e no fortalecimento da capacidade institucional local.

Do ponto de vista da inclusão social, as políticas públicas de empreendedorismo ainda revelam falhas na incorporação de uma abordagem verdadeiramente inclusiva e sensível às desigualdades estruturais. Mulheres, jovens NEET, migrantes, pessoas com deficiência e comunidades rurais continuam sub-representados nos programas de apoio, seja por barreiras no acesso à informação, seja por modelos de financiamento e capacitação inadequados às suas realidades (OECD/European Commission, 2017). Embora o conceito de *empreendedorismo inclusivo* tenha ganhado visibilidade, a sua implementação concreta ainda é incipiente no contexto português.

Adicionalmente, verifica-se uma frágil articulação entre os atores do ecossistema empreendedor, em especial entre universidades, empresas, administrações públicas e sociedade civil. Embora existam boas práticas pontuais de governança colaborativa (ex. programas em modelo Triple ou Quadruple Helix), estas não são a regra, e faltam mecanismos institucionais estáveis que assegurem a cooperação intersetorial e a partilha de conhecimento entre os diversos stakeholders (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000; Carayannis & Campbell, 2009).

Por fim, a ausência de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação de políticas públicas compromete a aprendizagem institucional e a melhoria contínua das ações empreendedoras. A falta de indicadores de impacto desagregados, a escassez de avaliações independentes e a baixa utilização de evidências empíricas no desenho das políticas tornam difícil aferir a real eficácia das intervenções implementadas (Moura & Lopes, 2021).

Neste cenário, torna-se urgente repensar o modelo de formulação e implementação das políticas públicas de empreendedorismo em Portugal, promovendo uma lógica mais integrada, territorializada, inclusiva e baseada em evidências. O reforço da governança colaborativa e o investimento em capacidades institucionais locais são caminhos promissores para superar os obstáculos identificados.

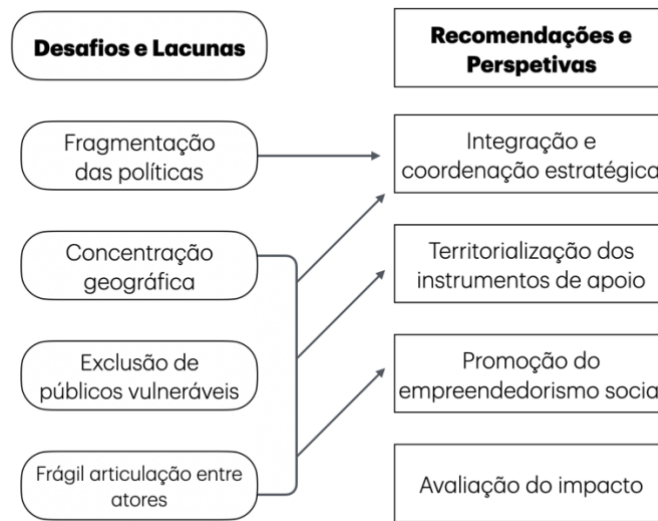


Fig. 2. – Diagrama dos desafios e lacunas nas políticas do empreendedorismo

A Figura 2 sintetiza visualmente as inter-relações entre os principais desafios e lacunas identificados nas políticas públicas de empreendedorismo em Portugal e as recomendações e perspetivas propostas neste estudo, que dão continuidade a estudos recentes (e.g. Jardim, 2020, 2022, 2024). Cada obstáculo pode ser abordado por meio de estratégias específicas, coerentes com uma abordagem sistémica e orientada para o desenvolvimento inclusivo e sustentável do ecossistema empreendedor, nomeadamente os seguintes desafios:

- Fragmentação das políticas, que prejudica a coerência e continuidade das ações públicas;
- Concentração geográfica, que limita o acesso às oportunidades fora dos grandes centros urbanos;
- Exclusão de públicos vulneráveis, que revela falhas de equidade nas políticas existentes;
- Frágil articulação entre atores, que compromete a eficácia e inovação dos ecossistemas.
- Cada um destes desafios está diretamente relacionado a recomendações concretas:
- A integração e coordenação estratégica visa superar a fragmentação institucional;
- A territorialização dos instrumentos de apoio responde à necessidade de maior equidade territorial;
- O fomento ao empreendedorismo inclusivo e social busca ampliar o acesso a grupos sub-representados;
- O fortalecimento da avaliação de impacto é essencial para garantir políticas baseadas em evidências e com melhoria contínua.

O diagrama explicita a necessidade de alinhamento entre o diagnóstico e a ação, reforçando a proposta de uma política pública de empreendedorismo mais articulada, equitativa e transformadora.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo realizar uma análise teórico-reflexiva sobre as políticas públicas de promoção do empreendedorismo em Portugal, à luz dos conceitos de ecossistemas empreendedores, governança colaborativa e inclusão territorial e social. Partindo de uma revisão integrativa da literatura académica e de documentos institucionais, buscou-se compreender de que modo as políticas implementadas nas últimas duas décadas têm contribuído para a construção de um ambiente favorável à criação, consolidação e sustentabilidade de iniciativas empreendedoras.

Os principais achados revelam que Portugal registou avanços significativos na estruturação de políticas públicas voltadas para o empreendedorismo, sobretudo através da criação de infraestruturas de apoio, programas de financiamento, parcerias público-privadas e iniciativas de educação empreendedora. A emergência de estratégias como a *StartUP Portugal* e o investimento contínuo no âmbito dos quadros comunitários evidenciam um compromisso institucional crescente com a dinamização do ecossistema empreendedor.

Contudo, persistem lacunas estruturais que limitam a eficácia dessas políticas, entre as quais se destacam a fragmentação e desarticulação entre programas, a concentração geográfica dos apoios, a exclusão de públicos vulneráveis e a frágil articulação entre os diferentes atores do sistema. Tais desafios indicam a necessidade de evoluir para um modelo mais integrado, inclusivo, regionalizado e orientado por evidências, capaz de responder às transformações económicas, sociais e ambientais em curso.

Este estudo contribui para o debate académico e político ao propor um conjunto de recomendações que visam o aperfeiçoamento das políticas públicas de empreendedorismo, com destaque para a integração estratégica, a territorialização das ações, o fortalecimento da avaliação de impacto e a promoção de uma cultura empreendedora mais ampla e comprometida com a coesão social. Ao fazê-lo, oferece subsídios relevantes para investigadores, decisores políticos, gestores públicos e demais atores do ecossistema.

Como limitação, reconhece-se o carácter exclusivamente teórico-reflexivo da análise, sustentado numa revisão documental e conceptual, sem a aplicação empírica de métodos quantitativos ou qualitativos em campo. Embora isso permita uma visão abrangente e crítica do estado da arte, limita a capacidade de generalização dos resultados e impede uma avaliação direta das perceções dos empreendedores e gestores públicos sobre as políticas em curso.

Com base nisso, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem a análise empírica do impacto das políticas públicas de empreendedorismo em Portugal, utilizando metodologias mistas que combinem dados quantitativos (indicadores de desempenho, taxas de sobrevivência, impacto regional) com dados qualitativos (entrevistas, estudos de caso,

análise de narrativas). Além disso, investigações comparativas com outros países europeus poderão oferecer referências úteis para a melhoria contínua das políticas nacionais.

Em síntese, promover o empreendedorismo de forma eficaz, inclusiva e sustentável em Portugal exige não apenas instrumentos de apoio, mas também uma visão estratégica e colaborativa que reconheça o empreendedor como agente de transformação económica e social. O aprimoramento das políticas públicas nesse domínio será, portanto, decisivo para enfrentar os desafios do século XXI e para construir um futuro mais dinâmico, justo e inovador.

REFERÊNCIAS

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2022). *Portugal 2030: Estratégia e Programação*.
- Amorim, A. (2011). *Empreendedorismo em Portugal: da retórica à prática*. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 26, 3–18.
- ANI – Agência Nacional de Inovação. (2020). *Relatório de Atividades e Resultados*.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2009). 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21st Century Fractal Innovation Ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201–234.
- Carvalho, L., & Costa, T. (2019). *Educação Empreendedora em Portugal: Práticas e Perspetivas*. Lisboa: Fundação da Juventude.
- Compete 2020. (2020). *Relatório de Execução Anual*.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations*. *Research Policy*, 29(2), 109–123.
- European Commission. (2003). *Green Paper on Entrepreneurship in Europe*.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Toronto: Oxford University Press. ISBN: 978-0-19-542802-5.
- IAPMEI. (2013). *Relatório Anual de Atividades*.
- IAPMEI. (2021). *Relatório de Indicadores de Desempenho Empresarial*.
- INE – Instituto Nacional de Estatística. (2023). *Demografia Empresarial em Portugal*.
- INEGI. (2007). *Avaliação Intercalar do Plano de Ação para o Empreendedorismo e Inovação*.
- Isenberg, Daniel. (2010). How to Start an Entrepreneurial Revolution. <https://hbr.org/2010/06/the-big-idea-how-to-start-an-entrepreneurial-revolution>
- Jardim, J. (2020). Regiões Empreendedoras: Descrição e avaliação dos contextos, determinantes e políticas favoráveis à sua evolução. *Revista de Divulgação Científica AICA*, 12(1), 197–212.
- Jardim, J. (2022). As Soft Skills dos Políticos com Impacto Social: Quadro de Referência das Competências Políticas Criado com Base na Obra Antuniana. In J. E. Franco & G. d'Oliveira Martins (Eds.), *Repensar Portugal, a Europa e a Globalização: Saber Padre Manuel Antunes, SJ, 100 Anos* (pp. 547–569). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/10.14195/978-989-26-2225-5_38
- Jardim, J. (2024). Modelo explicativo do impacto da globalização na educação empreendedora: Políticas globais, comportamentos empreendedores e redes internacionais. *REGEPE Entrepreneurship and Small Business Journal*. <https://doi.org/10.14211/regepe.esbj.e2400>
- Laplume, A. O., Pathak, S., & Xavier-Oliveira, E. (2014). The politics of intellectual property rights regimes: An empirical study of new technology use in entrepreneurship. *Technovation*. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.07.006>
- Mamede, R. (2019). *O que fazer com este país*. Lisboa: Relógio D'Água.
- OECD. (2015; 2017). *Entrepreneurship at a Glance*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/entrepreneurship-at-a-glance_22266941.html
- OECD. (2020). *Entrepreneurship Education at School in Europe*. OECD Publishing. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/entrepreneurship-education-school-europe>
- OECD. (2020). *Inclusive Entrepreneurship Policies: Portugal Country Report*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/inclusive-entrepreneurship-2020_700d7f32-en/portugal_38d8f7b4-en.html
- OECD/European Commission. (2017). *The Missing Entrepreneurs 2017*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/the-missing-entrepreneurs-2017_9789264283602-en.html
- Santos, R., & Simões, F. (2020). *Empreendedorismo universitário e territórios de baixa densidade: o papel das incubadoras académicas*. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 55, 83–98.
- StartUP Portugal. (2018). *StartUP Portugal: Estratégia Nacional para o Empreendedorismo*. Ministério da Economia

StartUP Portugal. (2022). *Relatório Anual de Atividades e Impacto*. Ministério da Ecónomia

Zhang, B., Qi, Q., & Li, L. (2022). Influence of Ideological and Political Education Strategies on College Students' Entrepreneurship Based on Wireless Network and Artificial Intelligence Knowledge Map. *Wireless Communications and Mobile Computing, 2022*. <https://doi.org/10.1155/2022/5726099>