



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Luiz Felipe Gondin Ramos

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA DE EMPREENDEDORISMO
INOVADOR NO BRASIL: BREVE REVISÃO DE INICIATIVAS EM CURSO**

Brasília – DF

Abril/2020

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA DE EMPREENDEDORISMO INOVADOR
NO BRASIL: BREVE REVISÃO DE INICIATIVAS EM CURSO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública: foco em Inovação Organizacional.

Aluno: Luiz Felipe Gondin Ramos

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rubia Auxiliadora
Constâncio Quintão

Brasília – DF

Abril/2020

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA DE EMPREENDEDORISMO INOVADOR
NO BRASIL: BREVE REVISÃO DE INICIATIVAS EM CURSO**

Autor: Luiz Felipe Gondin Ramos

Escola Nacional de Administração Pública

Palavras-chave: Startups; empreendedorismo inovador; políticas públicas

Empresas intensivas em inovação aplicada ao modelo de negócios, nascentes ou de menor porte, estão assimetricamente expostas às falhas de mercado e às falhas de políticas públicas que se observam no ambiente de negócios no Brasil, uma vez que o binômio risco-incerteza inerente à inovação intensifica as barreiras à entrada das empresas assim denominadas “startups”. Não obstante, o amadurecimento do ecossistema de empreendedorismo inovador tende a se fazer acompanhar de numerosas externalidades positivas em diversos indicadores econômicos. Assim, a compreensão precisa da relevância e da função dos atores que compõem o ecossistema de empreendedorismo inovador – tendo por elemento central as startups – é basilar para compreender o papel a ser desempenhado pelo setor público na alavancagem do ecossistema como um todo, seja por meio de políticas públicas horizontais, seja por meio de iniciativas verticalizadas. Nesse contexto, o Governo Federal priorizou duas iniciativas estruturantes no setor: a elaboração de uma proposta de Marco Legal para as Startups e Empreendedorismo Inovador, essencialmente horizontal; e a articulação entre os programas verticais de apoio e fomento às startups.

INTRODUÇÃO

As empresas nascentes de base inovadora, tecnológica ou não, com modelos de negócios, produtos ou serviços inovadores, inserem-se dentre os atores mais dinâmicos da economia mundial nas últimas décadas. Startups correspondem, em larga medida, ao segmento de empresas nascentes com alto potencial de impacto econômico, levando à geração de emprego e renda, e caracterizam-se, essencialmente, por um alto grau de inovação aplicada à sua operação, seja no modelo de negócios, seja no produto ou serviço ofertado. Como apontado em estudos anteriores (OCDE, 2016), extensa bibliografia reporta que o fomento de empreendimentos nascentes inovadores reforça a inovação agregada na economia, traduzindo-se em vetor positivo de produtividade e resiliência do ambiente de negócios.

Por serem empresas de características intrinsecamente inovadoras, a apreensão dos desafios enfrentados por startups demanda igualmente a compreensão de suas peculiaridades. De fato, tendo em vista que quando o produto, serviço ou modelo de negócios da empresa se mostra muito inovador, é possível que o mercado alvo para ela nem exista ainda. Disso decorre a compreensão que quanto maior a inovação aplicada, maior a incerteza quanto ao seu sucesso.

Por essa razão, as *startups* enfrentam maiores barreiras à sua atuação, ou seja, são mais expostas às falhas de mercado e de políticas públicas do que empresas de maior porte ou mesmo do que micro e pequenas empresas que atuem em ramos tradicionais. Essa especificidade das *startups* leva a baixas prematuras e recorrente perda de oportunidade de crescimento em escala. Esse grau de incerteza fez surgir, em diversos países, ferramentas específicas para mitigar esses problemas e dar suporte às *startups* nos seus primeiros passos no mercado, a exemplo de fundos especiais de financiamento, isenções fiscais para investimento-anjo e programas públicos de incubação de aceleração, apenas para citar alguns.

Dessa forma, não surpreende que o estudo dos ecossistemas de empreendedorismo inovador¹, em geral, e dos condicionantes de crescimento das denominadas startups, em particular, venha ganhando crescente destaque na literatura econômica especializada. No mesmo sentido, observa-se que governos vêm dando crescente atenção a este segmento, direcionando políticas públicas para o seu fomento do segmento, e desenhando programas de apoio, políticas de tratamento diferenciado, e medidas de cofinanciamento, dentre outros instrumentos. Percebe-se, no cenário global, um crescente número de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo inovador por parte dos governos, tanto a nível nacional e supranacional (neste último, com destaque singular à União Europeia), quanto a nível subnacional, por parte de estados, províncias

¹ Compreendido como o conjunto inter-relacionado de atores e elementos que conformam, instruem ou condicionam as atividades de empreendedorismo inovador.

ou mesmo municipalidades. Essas políticas públicas atuam em diversas frentes e por diversos meios – ou seja, não necessariamente implicam inovações legislativas ou normativas.

Exemplos incluem grandes programas de cadastro, incubação e aceleração, incentivos fiscais; fundos de coparticipação em investimento-anjo² ou de risco; programas de apoio à internacionalização; políticas de atração de talentos com facilitação de visto; procedimento de contratação de desenvolvimento pré-comercial e/ou de soluções inovadoras não necessariamente disponíveis no mercado; e facilitação e flexibilização de burocracias excessivas, apenas para citar alguns.

Atualmente, no que se refere a programas ou iniciativas de apoio e fomento a empresas inovadoras em estágio inicial – normalmente referidas por startups – verifica-se, no âmbito da Administração Pública Federal brasileira, uma profusão de ações, conduzidas por diferentes atores, com baixa coordenação, resultando em pulverização de recursos, lacunas de apoio em estágios importantes do processo empreendedor e dificuldade de conhecimento e compreensão por parte dos beneficiários das iniciativas mais adequadas às suas necessidades.

Nesse sentido, observa-se a execução de iniciativas com mesmo público alvo em frentes paralelas, que torna mais complexo o monitoramento e controle do total de recursos aportados pelo governo, na medida em que há casos de duplicação de esforços e não existe um referencial único para informações ou protocolos de consulta entre os atores envolvidos.

O segmento brasileiro de startups, embora ainda distante da realidade dos Estados Unidos e outros países mais desenvolvidos, tem se aquecido recentemente e as perspectivas de crescimento são animadoras. Nos últimos anos, apesar de crises econômicas persistentes, o segmento de startups continuou crescendo fortemente.

A Associação Brasileira de Startups (ABSTARTUPS, 2019) estima que existam mais de 12 mil startups em atividade no País. O Instituto Anjos do Brasil, organização que reúne investidores-anjo, estima que o valor total aportado por esses investidores no país em 2018 chegou a R\$ 979 milhões, um montante que corresponde a quase o dobro dos R\$ 495 milhões registrados em 2012³.

No Brasil, esse diagnóstico e essa oportunidade foram identificados por numerosas instituições atuantes no tema no Governo Federal – entre entidades da administração direta, indireta e integrantes do sistema S – de modo que se observou uma multiplicação no número de

² Investimento feito por pessoas físicas que investem em *startups* em estágio inicial e dão suporte a essas empresas no mercado, para depois ganhar com a venda dessa participação por maior valor quando a empresa adquire escala.

³ Não obstante, cumpre registrar que 2018 registrou o primeiro recuo no agregado de investimento-anjo nos levantamentos o Instituto Anjos do Brasil, sendo o valor 0,4% a menos do que o de 2017, que totalizou R\$ 984 milhões e segue sendo montante mais alto da série até o presente.

políticas, programas e iniciativas de apoio e fomento às startups, com potenciais sobreposições e risco de informações dissonantes, bem como de dificuldade no monitoramento dos resultados e dos impactos destas políticas públicas. Em última análise, e por consequência, torna-se bastante difícil para o cidadão decifrar e interpretar as ferramentas disponibilizadas pelo governo.

Desponta como solução apropriada para esse problema a instituição de um órgão colegiado que reúna os principais atores estatais e paraestatais envolvidos na promoção de startups em nível federal, a fim de promover as devidas troca de experiências, compartilhamento de informações e coordenação de iniciativas, trazendo simplificação administrativa e racionalização dos gastos públicos, inclusive por meio da criação de uma plataforma digital unificada, capaz de convergir programas para um ambiente no formato de “janela única”.

Para além disso e diante desse contexto, este artigo tem por objetivo analisar o papel que recai ao setor público brasileiro no apoio ao desenvolvimento do ecossistema de empreendedorismo inovador, quem tem por elemento central as empresas assim denominadas *startups*.

Desta forma, este artigo está estruturado em dois capítulos. O capítulo 1 fará uma revisão conceitual em dois níveis: (i) a apreensão do que está englobado na denominação de “startup”; e (ii) a caracterização do ecossistema de empreendedorismo inovador em que se inserem, com vistas a identificar os espaços de oportunidade que justificam a atuação do Estado por meio de políticas públicas. O capítulo 2 demonstrará as diretrizes da atuação do Governo Federal – por intermédio do Ministério da Economia, em coordenação com as demais áreas competentes na Administração Federal, destacadamente o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) –, no fomento ao segmento de startups e na alavancagem do ecossistema de empreendedorismo inovador no País. Com esse contexto, discorrer-se-á a respeito de duas iniciativas de apoio indireto ao ecossistema, sendo a primeira de natureza normativa – o projeto de lei para um marco legal de startups e empreendedorismo inovador –, e a segunda referente à governança dos programas de fomento direto às startups – a criação do comitê de integração de iniciativas de apoio a startups.

1. O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NO APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA DE *STARTUPS* E EMPREENDEDORISMO INOVADOR NO BRASIL

A atuação do Estado – não apenas por intermédio do Poder Executivo, mas também em suas dimensões legislativa e jurisdicional – determina, influencia ou informa, em considerável medida – a tomada de decisões e a atuação dos demais elementos da sociedade. A premissa é igualmente verdadeira no que diz respeito ao ecossistema de empreendedorismo inovador, pois os

atores que o compõem – startups, investidores, incubadoras, dentre outros – precisam observar as normativas vigentes na sua atuação empresa; avaliam oportunidades de mercado e de investimentos observando o contexto macroeconômico; reagem à iniciativas públicas de fomento ou mesmo posicionam-se para suprir áreas não alcançadas por políticas públicas; adequam-se às decisões judiciais relacionadas aos seus modelos de negócios, apenas para citar alguns exemplos.

Dessa avaliação depreende-se, portanto, que as frentes por meio das quais o setor público se inter-relaciona com o empreendedorismo inovador são múltiplas e em diversos níveis, de modo que: nenhum Poder, órgão ou agência pública é capaz de, por si só, instituir políticas públicas completas para o ecossistema de empreendedorismo inovador. Ato contínuo, eventuais políticas públicas direcionadas a este segmento não se localizam em um mesmo nível – há desafios a serem enfrentados por meio de inovações legais, ao passo que outros se darão a nível de normativa infralegal ou mesmo de interpretação jurisprudencial; há espaço para o fomento por parte do Governo Federal, assim como há espaço para a atuação local dos demais entes federados.

No que diz respeito à atuação governamental, seja em nível nacional, seja por iniciativa de entidades subnacionais, observa-se no contexto internacional uma multiplicação das iniciativas de fomento e apoio ao desenvolvimento de *startups* e de apoio ao amadurecimento de ecossistemas de empreendedorismo inovador, incluindo-se desde programas de financiamento direto e coparticipação em investimentos, até facilitação migratória para captação de talentos, passando por apoio à internacionalização, incentivos fiscais, programas de incubação e aceleração e, flexibilização regulatória, dentre outros (STARTUP GENOME, 2019).

Assim, o aprofundamento de uma revisão analítica das iniciativas públicas de apoio a *startups* e ao ecossistema de empreendedorismo inovador impõe uma análise, ainda que limitada, quanto às possíveis delimitações deste público-alvo, no que diz respeito à elaboração de políticas públicas, assim como quanto à composição e caracterização do ecossistema de empreendedorismo inovador, seus demais atores e configuração.

1.1. DELIMITANDO A *STARTUP* COMO DESTINATÁRIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De início, importante especificar uma delimitação conceitual quanto ao que se refere pelo termo *startups* e, conseqüentemente, a caracterização do que seria o ecossistema de empreendedorismo inovador em que se inserem. A literatura especializada, ainda que relativamente unânime quanto à existência do fenômeno de organizações de tipo “startup”, não alcança atualmente um consenso significativo em relação à conceituação de entidades dessa natureza.

Ao propor conceitos de startups, alguns autores destacam diferenciais de inovação, por vezes delimitando-as às de cunho disruptivo; outros, priorizam a emergência de novos modelos de negócio, especialmente diante das possibilidades emergentes da digitalização da economia; sem prejuízo aos estudiosos que frisam a importância nuclear da atuação em ambiente de risco e incerteza. Também em relação a elementos basilares, percebe-se amplo espaço para debate conceitual: autores seminais, como Steve Blank (2010), sequer apontam a necessidade de constituir-se como uma empresa, ao caracterizar startups como “*a temporary organization in search for a repeatable and scalable business model*”. De fato, a ênfase da definição recai sobre a busca de um modelo de negócios escalável, deixando de lado fatores objetivos como tempo de constituição, porte, faturamento ou mesmo a constituição como empresa.

De modo similar, a abordagem seguida por Eric Ries (2011) também isenta a startup de formalização ao afirmar que “uma startup é uma instituição humana desenhada para criar um novo produto ou serviço em condições de extrema incerteza”, frisando, portanto, os aspectos decorrentes do elemento inovador, quais sejam, a novidade do que é ofertado e o ambiente de risco em que se posiciona um produto ou serviço novo que carece de validação de mercado.

Diferentemente, outras abordagens muitas vezes enfatizam a necessidade do componente de base tecnológica no modelo de negócios, a exemplo da publicação Startup Genome (2019), que delimita startups como “*technology-enabled business that is less than 10 years old*”. Justo notar que a conceituação proposta não implica em produtos ou serviços decorrentes diretamente da tecnologia, mas sim o empreendimento, em seu conjunto, empregar recursos tecnológicos para viabilizar seu modelo.

Exercício de revisão bibliográfica sobre a definição de *startups* realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2016 classifica as tendências de definição em três grupos: as baseadas em performance; na natureza do empreendimento ou em seu componente inovador; e definições “mistas”. Em linhas gerais, a primeira categoria remete ao conceito de empresas de alto crescimento, assim entendidas aquelas cujo crescimento anual ultrapassa 20%, seja em faturamento, seja em pessoal empregado, por três anos consecutivos. Dessa definição, constante de *paper* também da OCDE (2015), derivam-se algumas adaptações, como a figura da “empresa de alto impacto econômico”, utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015), que centraliza o recorte apenas na dimensão da equipe empregada; bem como a definição de empresas “gazelas”, definidas pela OCDE como as empresas de alto crescimento com menos de cinco anos de existência; ou mesmo as chamadas “scale-ups”, cuja nomenclatura é usualmente utilizada como sinônimo das anteriores, mas que

tende a focar apenas no crescimento percentual em termo de faturamento, sem necessariamente avaliar a equipe.

O segundo grupo de definições, por sua vez, centrado na natureza do empreendimento ou na intensidade do componente de inovação, faz menor uso de métricas objetivas e confere maior ênfase a elementos enunciativos que remetem à inovação aplicada e ao ambiente de risco em que *startups* operam. Além da definição de Eric Ries, mencionada acima, a OCDE (2016) destaca, por exemplo, as definições empregadas por Neil Blumenthal: “*a company working to solve a problem where the solution is not obvious and success is not guaranteed*”; bem como o enunciado do European Startup Monitor: “*Enterprises that are less than three years old that use technologies or innovation-intensive business practices or that have a significant growth potential in terms of turnover or jobs*”. Ainda na mesma categoria, é inserida uma aceção comum na língua inglesa, caracterizando *startups* simplesmente como qualquer empresa em operação há menos que dois anos.

Por fim, o terceiro grupo de definições, que utiliza parâmetros mistos entre elementos de performance e da natureza do empreendimento, toma por base duas experiências de programas nacionais – Chile e Índia –, bem como o enunciado elaborado pelo *European Digital Forum*, que aponta *startups* como: “*Entrepreneurial venture designed to search for a repeatable and scalable business model. Usually highly innovative and typically based on ideas, technologies or business models that did not exist before*”. Os casos chileno e indiano, porém, distinguem-se dos anteriores por conterem um outro elemento, qual seja, um direcionamento ou estabelecimento de critérios para definição de público-alvo de uma política pública.

No caso chileno, o enunciado destaca, além do componente de inovação, a alternativa de se tratar de empresa intensiva em tecnologia e a necessidade de essa visar a internacionalização de negócios e crescimento acelerado (pelo menos 20% por três anos). O exemplo indiano, por sua vez, insere-se como critério de credenciamento preliminar de empresas junto ao governo para participarem de programa de fomento, e inclui limitadores de faturamento anual (aproximadamente US\$ 3,7 milhões) e tempo de operação (cinco anos), além sublinhar a necessidade de se verificar-se componentes de inovação aplicada a produto, serviço ou processos, intensivos em tecnologia ou em propriedade intelectual.

Aos exemplos governamentais apontados pela resenha da OCDE, pode-se acrescentar também a legislação italiana que, por meio de decreto-lei (MENON, 2012), introduziu regimes jurídicos exclusivos para a operação de *startups*, caracterizando-as como “novos negócios com menos de cinco anos, não resultantes de fusão ou *spin-off*, cujo objetivo social está relacionado a inovação e tecnologia”. A este enunciado, soma-se uma lista de critérios de elegibilidade,

incluindo localização, teto de faturamento e de qualificação formal da equipe, vedação a listagem em bolsa e à distribuição de lucros, entre outros.

Ainda no que se refere a denominações de caráter legislativo, cumpre destacar que, no direito brasileiro, há vigente um conceito de startup desde 2019, inserido por meio da Lei Complementar nº 167, de 2019, que criou, no âmbito do Estatuto da Micro e Pequena Empresa (BRASIL, 2006), um regime de abertura simplificada de empresas inovadoras, indicando que startup seria a empresa “de caráter inovador que visa a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos”. Porém, importante ressaltar que: (a) por um lado, o conceito tem sua aplicabilidade limitada à figura da empresa “Inova Simples” – assim chamadas as “iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como startups ou empresas de inovação”; (b) por outro, a caracterização disposta não vincula outras iniciativas de apoio e fomento no setor público, que selecionam empresas *startups* conforme editais dedicados, conforme de acordo com a missão e competência das instituições realizadoras.

Não obstante a dificuldade em alcançar consenso na literatura especializada, percebem-se recorrências que subsidiarão a delimitação conceitual que se adotará no presente artigo. Assim, tem-se, como ponto de partida, que startups:

- (a) são um tipo de empresa ou de organização em estágio pré-empresarial; e
- (b) fazem uso de meios inovadores para desenvolver novos modelos de negócios, produtos ou serviços.

Destes dois elementos iniciais de base, seguem-se outros atributos complementares:

- 1) ao admitir-se o estágio pré-empresarial – ou seja, anterior à formalização como pessoa jurídica – reconhece-se que o segmento tenderá a corresponder às empresas nascentes ou em operação recente;
- 2) sendo uma atividade de natureza empresarial, terá por finalidade, essencialmente, o lucro, ainda que a empresa atue com externalidades socioambientais positivas;
- 3) com vistas a desenhar novos modelos de negócios (ou processos), ou oferecer produtos ou serviços inovadores ao mercado, tendem a ser intensivas no uso de recursos tecnológicos;
- 4) o componente de inovação aplicada, por sua vez, aponta para a atuação em ambiente de maior de risco, uma vez que a necessidade de validar o ofertado junto ao mercado se traduz em menor previsibilidade de sucesso do modelo de negócio, produto ou serviço.

Da combinação dos elementos supracitados decorrem, ainda, muitas das características diferenciais recorrentemente associadas às startups, a exemplo da busca pela escalabilidade do

modelo, consequência natural do emprego de soluções de base tecnológica, na medida em que a replicabilidade de intangíveis como softwares, algoritmos e processos é, por definição, muito superior à de produção de bens físicos, em geral.

Assim, para fins desse artigo, e sem prejuízo à complexidade do debate em torno da nomenclatura, considerar-se-á **startup como a organização de atividade empresarial, formalmente constituída ou não, que faz uso de meios inovadores – normalmente, mas não exclusivamente, intensivos em tecnologia – visando introduzir no mercado modelos de negócios, produtos ou serviços inovadores.**

1.2. O ECOSISTEMA DE EMPREENDEDORISMO INOVADOR E O PAPEL DA POLÍTICA PÚBLICA

Para além do nível da firma, a apreensão da atuação das startups depende da compreensão de como se posicionam outros atores relevantes para o desenvolvimento da atividade empreendedora, conformando ambiente de atuação correspondente à abordagem ecossistêmica. Nesse contexto, segundo FREIRE ET AL (2017, p.238), o ecossistema empreendedor consiste no:

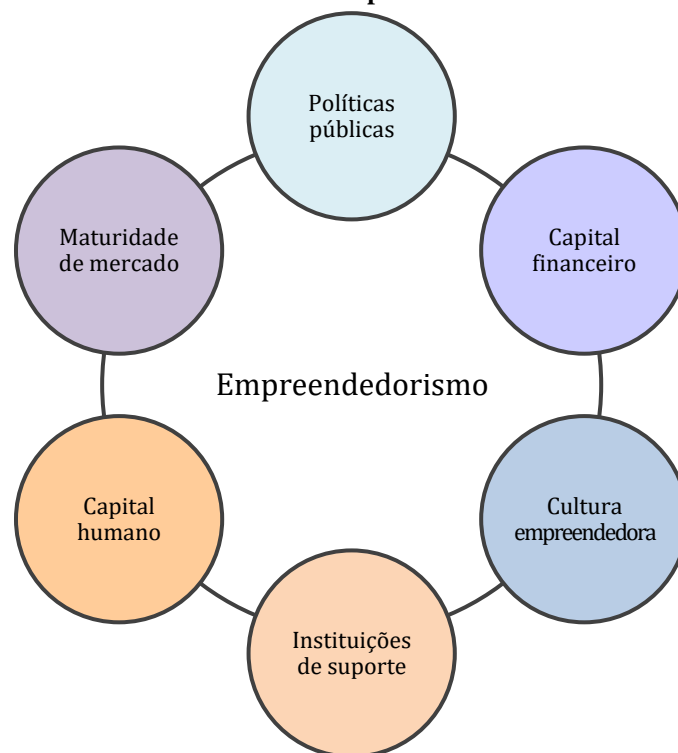
"(...) conjunto inter-relacionado de elementos que conformam as atividades de empreendedorismo, os quais incluem: i) indivíduos, como empresários, que sejam incumbentes e potenciais, ou usuários, que podem ser mais ou menos dispostos a testar e consumir novos bens e serviços; ii) organizações, como empresas (nascentes ou estabelecidas), fundos de investimento, associações de investidores-anjo, incubadoras e aceleradoras, institutos de pesquisa e ensino; iii) agências do Estado e órgãos de regulação financeira; iv) infraestrutura; v) aparato regulatório; e vi) processos diversos realizados pelos atores vistos anteriormente, como as colaborações entre empresas e instituições, a migração de recursos humanos entre corpos organizacionais, a abertura e o fechamento de empresas, os acordos de licenciamento tecnológico e de sigilo."

Como mencionam os autores, a abordagem a partir do ecossistema de atores relevantes tem por objetivo, dentre outros, “ultrapassar o nível de análise restrito à firma” e “abranger as inter-relações entre atores heterogêneos, incluindo de competição e colaboração”. Nesse sentido, Daniel ISENBERG (2011, p. 7) argumenta que “a necessidade de uma estratégia para o ecossistema deriva da observação de que, em sociedades nas quais o empreendedorismo ocorre com alguma regularidade ou se dá de forma sustentável, um ambiente complexo – ou um ecossistema – se desenvolveu” (tradução livre). Nesse sentido, aponta determinantes do ecossistema de empreendedorismo, recorrentes em qualquer ambiente em que a atividade empreendedora seja constante:

1. Políticas públicas (prioridades do governo e da sociedade, instituições de apoio, ambiente regulatório e legislação aplicável);

2. Capital financeiro (oferta de capital, microcrédito, investidores-anjo, mercado de capitais, fundos de Venture Capital);
3. Cultura empreendedora (tolerância a risco e erro, histórias de sucesso, criatividade e experimentação como valores positivos);
4. Instituições de suporte (infraestrutura, conectividade, serviços de apoio, associações de apoio ao empreendedorismo, energia, logística);
5. Capital humano (capacitação orientada pelo empreendedorismo, disponibilidade de mão de obra qualificada, instituições educacionais);
6. Maturidade de mercado (mercado propício a novos negócios, interação entre os atores do ecossistema, redes de empreendedores, investidores e mentores).

Figura 1:
Modelo de Daniel Isenberg para ecossistemas de empreendedorismo



Fonte: ISENBERG (2011)

Contudo, ao se revisar os modelos ecossistêmicos de *startups*, há que se mencionar, também, a metodologia desenvolvida e aplicada pela organização Startup Genome, que emprega sete fatores para o diagnóstico de cada ecossistema, conforme demonstrado no quadro 1, abaixo.

Quadro 1
Ecosistema de *Startups* – Metodologia Startup Genome

Eixo	Descrição
Performance	Abrange os principais indicadores do desempenho do ecossistema (incluindo avaliações de mercado das <i>startups</i> ; indicadores de desinvestimento, número de startups criadas e índices de crescimento de startups com base em captação de investimentos)
Financiamento	Métricas de financiamento para o sucesso de <i>startups</i> em estágio inicial (disponibilidade de financiamento para empresas <i>early stage</i> ; investimento médio captado; número e experiência de investidores na região)
Alcance do Mercado	Mensura o acesso inicial dos clientes aos estágios iniciais, permitindo escalabilidade e internacionalização (quantitativo de exportação das <i>startups</i> em relação ao PIB; dimensão dos mercados regionais; comércio de PI)
Talentos	Avalia o acesso de <i>startups</i> nascentes a recursos humanos qualificados (quantidade de profissionais especializados nas <i>startups</i> ; movimentação entre trabalhos; contribuições em sites de programação; remuneração de profissionais no setor)
Experiência	Abrange a experiência de entrada no ecossistema e o grau em que seus fundadores defendem boas práticas reconhecidas (cumulativo do ecossistema de desinvestimentos de <i>startups</i> na última década; cumulativo de <i>startups</i> apoiadas por capital semente, anjo e series A; experiências anteriores de empreendedores fundadores e médio de funcionários com participação acionária)
Conectividade	Mede como o ecossistema está conectado aos canais mundiais de conhecimento – conectividade global – e dentro do ecossistema – conectividade local e infraestrutura de inovação (conexão com atores relevantes, incluindo, por exemplo, número de oportunidades de encontros locais com fundadores de grandes empreendimentos)
Conhecimento	Agregado ponderado de registros de patentes, pesquisa e apoios públicos disponíveis

Fonte: Startup Ecosystem Report 2019

De fato, percebe-se, em todos os modelos, que a atuação do Estado, por intermédio dos governos e demais entidades constituídas, é fator determinante – de forma direta ou indireta – da configuração do ecossistema de empreendedorismo inovador, pelos amplos efeitos que derivam de quaisquer que sejam suas iniciativas – ou omissões.

Segundo essa lógica, nem *startups* emergem espontaneamente – sem condições mínimas de desenvolvimento –, nem ecossistemas de *startups* se desenvolvem automaticamente (OCDE, 2016). Se, por um lado, há desafios específicos impostos às *startups*, por outro, como visto acima, são necessárias condições estruturantes mínimas para o ecossistema desenvolver-se, tais como: oferta de capital para investimentos, recursos humanos qualificados, estrutura de telecomunicações, transparência e segurança no ambiente regulatório, dentre outros. Dadas as limitações de escopo do presente artigo, aprofundar-se-á, nesta oportunidade, nos elementos mais

aderentes às falhas de mercado e de políticas públicas correspondentes à primeira destas duas acepções.

Segundo a OCDE, sobre a atuação de startups na América Latina (2016), pelo menos seis barreiras de acesso se impõem à criação e crescimento das startups, cujos desafios que não podem ser superadas apenas pela atuação dos mercados:

- Carência de recursos científicos ou intensivos em conhecimento para o surgimento de novas ideias;
- Pouca tradição de cultura empreendedora ou inovadora, aumentando a aversão ao risco de fracasso e desincentivando a atividade empreendedora;
- O “gap” de disponibilidade de capital para investimentos, seja de fontes privadas, seja de agências públicas, especialmente quando em estágios em que o modelo de negócios, produto ou serviço não tenha obtido alguma validação junto ao mercado;
- A assimetria de informações entre os empreendedores inovadores, investidores e acesso aos consumidores;
- Falta de demanda, no caso de soluções disruptivas para as quais possivelmente ainda não foi há um mercado demandante;
- Barreiras legais e regulatórias para a criação e gestão de empresas, incluindo-se a legislação e os níveis tributários.

Por fim, cumpre mencionar que, diante de um crescente número de iniciativas governamentais em apoio a startups e demais atores do ecossistema, o grupo Startup Genome deu início a um estudo de avaliação de impacto e de comparação de iniciativas governamentais de apoio a startups, visando avaliar (a) quais governos estão implementando que tipos de políticas para a melhoria dos seus ecossistemas de startups e (b) qual a real efetividade e os reais resultados dessas iniciativas. A título preliminar, foram realizados dois exercícios: (a) o mapeamento de iniciativas de diversos governos e regiões, classificando-as em 15 categorias e elencando-as conforme a recorrência com que foram percebidas; e (b) um cruzamento entre os dados da União Europeia referentes a ecossistemas de países europeus e o desempenho desses mesmos ecossistemas nos indicadores do *Global Startup Ecosystem Report 2019*. Conjuntamente, ambos os exercícios permitem afirmar que, ao passo que as políticas de expansão do acesso a capital são não apenas as mais frequentes, como as que aparentam ser as mais efetivas, a publicação também pondera que a distribuição não é de todo surpreendente, pois, segundo afirmam, “é muito mais

prático e direto alocar recursos públicos em programas de financiamento do que mudar áreas complicadas como leis de falência”.

2. EMPREENDEDORISMO INOVADOR NO BRASIL: INICIATIVAS EM CURSO PELO GOVERNO FEDERAL

Como sublinhado, o segmento de empresas identificados como startups mostra-se um dos segmentos mais dinâmicos nas relações produtivas atuais, com grande impacto potencial para o desenvolvimento econômico como um todo. Nesse contexto, o mercado brasileiro de startups, embora ainda distante da realidade dos Estados Unidos e outros países mais desenvolvidos, tem se aquecido recentemente e, observando-se ainda um contínuo amadurecimento do ecossistema de empreendedorismo inovador e de seus atores.

A ABSTARTUPS aponta em sua base de dados (2019) que existem 12.944 startups no País atualmente, das quais cerca de 10 mil encontram-se em operação⁴. Posto que há empresas de todas as regiões do Brasil, há que se reconhecer as concentrações observadas nas regiões Sudeste (46%) e Sul (17%). Ademais, entre os principais mercados de atuação informados, percebe-se grande pulverização, sendo os cinco primeiros setores os de soluções para educação (7,2%), finanças (4,2%), saúde e bem-estar (3,8%), internet (3,4%) e agronegócio (3,2%)⁵. Também em relação às estatísticas qualitativas, levantamento conduzido pela ABSTARTUPS em parceria com a Accenture, em 2017, informa que, à época, pouco mais do que um décimo das startups brasileiras possuía mais do que 15 membros em sua equipe, sendo que 63,4% eram compostas por até 5 pessoas. Paralelamente, ao passo em que 38% declaravam atuar ainda sem faturamento, cerca de metade das demais não computava mais do que R\$ 50 mil anuais.

Contudo, há que se ressaltar a possibilidade de que o número de startups cadastradas junto à ABSTARTUPS seja relativamente pequeno em relação ao total de startups existentes no território nacional. Com base nos dados do relatório do *Global Entrepreneurship Research* sobre o Brasil em 2014, FREIRE et al (2017, p. 237) estimaram aproximadamente 120 mil empreendimentos classificáveis como startups no País à época. Ainda que esta estimativa tenha tomado por referência critérios relativamente abrangentes para o que seria uma startup, é razoável inferir que o segmento de fato tem considerável potencial de expansão estatística.

Do ponto de vista dos investimentos e capital disponível para investimentos em startups, pode-se buscar referência na publicação mais recente da Associação Brasileira de Private

⁴ O painel de dados indica que 2.081 startups são categorizadas como “fora de operação”.

⁵ Há que se observar, porém, que há maior detalhamento de categorias ligadas a soluções tecnológicas em geral, como “internet”, “TIC”, “software”, “big data”, dentre outros, ao passo que categorias como educação e finanças cumprem função agregadora para grupos de soluções mais heterogêneos entre si.

Equity e Venture Capital (ABVCAP, 2019), que aponta que o capital comprometido em investimento *venture capital*, em apenas três anos, triplicou de R\$ 5,4 bilhões em 2015 para R\$ 16,6 bilhões em 2018.

Por sua vez, o Instituto Anjos do Brasil (ANJOS DO BRASIL, 2019) aponta, em sua publicação anual mais recente (2019, com dados referentes a 2018), que o montante de investimento-anjo no Brasil registrou recuo pela primeira vez desde o início da série, em 2010/2011, caindo de R\$ 984 milhões para R\$ 979 milhões (-0,4%). Ato contínuo, queda análoga foi observada no indicador de investimento médio, que caiu de R\$ 129 mil para R\$ 126 mil (-2,3%), posto que observado incremento no número de investidores, de 7.615 para 7.750 (+1,8%).

Em nível de análise mais específico, tomando a cidade de São Paulo como referência, a edição mais recente do relatório Startup Genome (2019) aponta, que o capital disponível para financiamento de startups iniciais (*early-stage funding*) na capital paulista é de US\$ 120 milhões (aproximadamente R\$ 480 milhões), sendo que a média dos 54 ecossistemas analisados é de US\$ 837 milhões. A título de comparação, pode-se mencionar que, no Vale do Silício, o mesmo indicador aponta US\$ 11,7 bilhões; em Londres, US\$ 3,1 bilhões; em Cingapura, US\$ 540 milhões; e, em Jacarta, US\$ 181 milhões.

Assim, a breve revisão dos indicadores estatísticos referentes ao ecossistema empreendedor brasileiro aponta que, por um lado, há ainda grande potencial de crescimento; de outro, há muitos espaços de oportunidade tanto para a melhorias horizontais em termos de ambiente normativo, regulatório, bem como para o aperfeiçoamento dos mecanismos governamentais de apoio verticais disponíveis aos atores do ecossistema.

2.1. O PROJETO DE MARCO LEGAL DAS STARTUPS E DO EMPREENDEDORISMO INOVADOR

A proposta de elaboração de um Marco Legal para Startups e Empreendedorismo Inovador deriva do reconhecimento de que o quadro normativo no País carece de atualizações com vistas à melhoria do ambiente de negócios e ao aumento da segurança jurídica nos relacionamentos entre os atores do ecossistema e que, particularmente, os efeitos sistêmicos negativos impactam de forma proporcionalmente mais intensa as startups.

De fato, tal diagnóstico encontra-se consubstanciado em documentos de estratégia nacional relacionados ao setor de inovação, como no caso do Subcomitê Ambiente Normativo de Startups⁶ da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (BRASIL, 2018), que sublinha que

⁶ Resolução CITDigital nº 04/2018

“ganham destaque as empresas nascentes de base tecnológica, (...) usualmente denominadas startups tecnológicas (...), que se apropriam de forma mais rápida dos novos modos de trabalhar e produzir, responsáveis pela inserção de dinamismo e inovação nos diversos segmentos econômicos (...), superando barreiras à entrada mesmo em setores oligopolizados.”

Da mesma forma, as entidades representativas de atores-chave do ecossistema de empreendedorismo inovador brasileiro vem demandando e se posicionando a favor da elaboração e publicação de inovações normativas para o setor, como é o caso do movimento DÍNAMO (2018), que congrega representantes de diversos setores relacionados à atuação das startups e publica propostas e recomendações de políticas públicas para o setor; e da ABSTARTUPS (2019b).

Nesse contexto, em 2019, as equipes do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tomando por base a experiência adquirida em anos anteriores por meio de programas de apoio, aceleração e fomento de startups e outras políticas elaboradas para o setor, coordenaram e trabalharam conjuntamente a elaboração do anteprojeto de Marco Legal, convidando, para o exercício, atores relevantes do ecossistema de empreendedorismo inovador no Brasil, compondo-se um grupo de aproximadamente 160 pessoas, entre representantes de instituições públicas e privadas, que, conjuntamente, identificaram as frentes prioritárias para melhorias normativas e elaboraram propostas iniciais para compor um Marco Legal para startups. As frentes temáticas delimitadas foram quatro: (a) melhoria do ambiente de negócios; (b) facilitação de investimentos em startups; (c) relações de trabalho e colaboração na nova economia; (d) atuação do Estado; e as propostas elaboradas pelo grupo foram, após revisão técnica pelas equipes dos ministérios, submetidas à consulta pública por 30 dias, oportunidade na qual foram recebidos e processados mais de 7000 comentários e sugestões.

No eixo de melhoria do **ambiente de negócios**, o projeto assume o pressuposto de que políticas para startups precisam incluir os demais atores do ecossistema transversalmente. Nesse sentido, como visto anteriormente, o ecossistema de inovação empreendedora é complexo e interdependente, composto, além de startups, por investidores, fundos, aceleradoras, incubadoras, universidades, centros de pesquisa, setores de inovação aberta nas empresas, além dos órgãos públicos e outras entidades de fomento.

Não obstante, para além das interações interdependentes dos atores do ecossistema, a referência ao ambiente de negócios remete aos desafios que derivam da complexidade do ambiente normativo e da gestão formal da empresa no País, como a burocracia excessiva, o custo da gestão societária, a dificuldade tributária, dentre outros. Nesse sentido, há franco consenso que o Brasil tem grande espaço para melhorar em diversas frentes, como se verifica pelo desempenho do País

em indicadores globais como o relatório *Doing Business*, em que o Brasil ficou na 124ª posição em 2019, ou o *Global Innovation Index*, em que esteve na 66ª posição no mesmo ano.

Em outras palavras, o enfoque à melhoria do ambiente de negócios como frente prioritária de atuação no que se refere ao quadro normativo que rege a atuação das startups equivale ao reconhecimento de que empresas startups estão assimetricamente expostas tanto aos desafios horizontais do ecossistema empreendedor em duas dimensões: (a) em relação às falhas de mercado, na forma de barreiras assimétricas à entrada, como já mencionado anteriormente (OCDE, 2016, p. 36); e (b) em relação às falhas de política pública, a exemplo de elementos como segurança jurídica, previsibilidade contratual, procedimentos de falência e reabilitação empreendedora, entre outros (CALVINO, CRISCUOLO e MENON, 2017, p. 40). Tendo em vista que as startups – como grande parcela de empresas nascentes em geral – são menos organizadas entre si e possuem menor capacidade de acessar aos poderes constituídos para influenciar o ambiente regulatório em comparação a empresas já estabelecidas (MENON, 2017, p. 20), deriva-se deste quadro a importância do setor público assumir postura proativa no sentido de avaliar, do ponto de vista destas empresas, as oportunidades de aperfeiçoamento das normas que regem horizontalmente o funcionamento da atividade empreendedora, identificando e propondo inovações regulatórias que previnam o agravamento da assimetria decorrente de falhas estruturais.

A frente de **facilitação de investimentos**, por sua vez, tem por objetivo central promover o aumento da oferta de capital disponível para investimentos em startups, um dos principais pilares para se mensurar os ecossistemas de startups no mundo. Nesse sentido, a dificuldade de uma startup de captar financiamento, especialmente em estágios iniciais e prévios à validação de mercado, insere-se no rol das evidências concreta de barreiras a entradas e falhas de mercado.

De fato, observa-se que o componente de inovação agregado ao modelo de negócios leva ao aumento na percepção de risco e de incerteza dos agentes financeiros, pois soluções inovadoras tendem a carecer de antecedentes comparáveis – indicador que se acentua em proporção direta ao nível de potencial de disrupção da inovação. Este argumento corresponde, em considerável medida, à fase inicial da trilha de evolução financeira das startups, conhecida como “vale da morte” (Figura 2), e é ilustrado no *Global Startup Ecosystem Report 2015* (STARTUP GENOME, 2015)

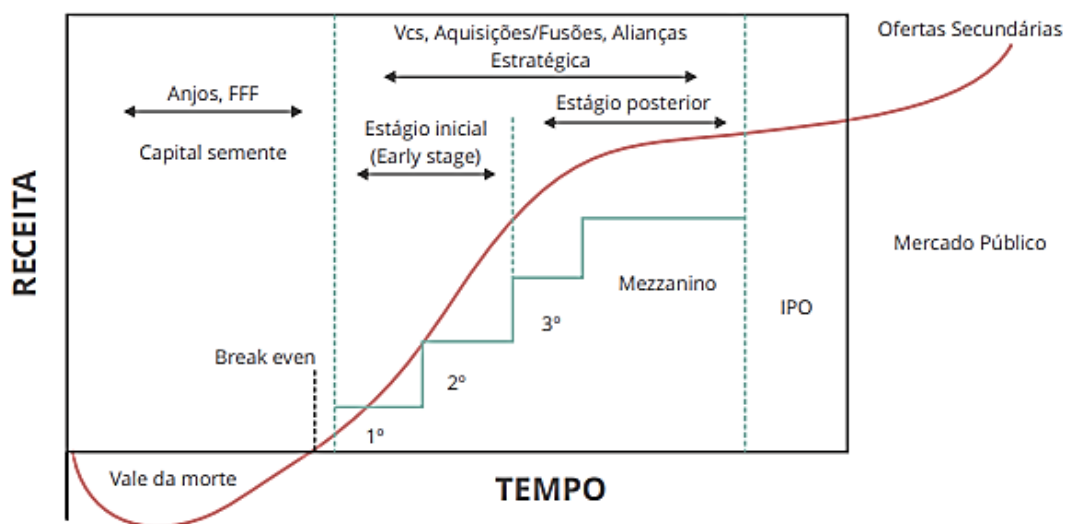
“Banks make loans to traditional small businesses. If you want to start a dry cleaners, you can make a good business case to a bank for why their loan to you is a solid investment. The bank can compare your projections to millions of other dry cleaners and plug it all into the time-worn risk/reward ratio for making loans. For a well-run bank, this is like being the house at a casino. You may win some and you may lose some,

but at the end of the day, the odds are clear and in your favor, so you will win a lot more than you lose.

Venture Capital firms invest in late-stage, proven startups. If your startup has achieved profitability and can show a hockey-stick growth chart, you'll have to hire a team of bouncers to keep away VC firms from all over the planet looking to fund the next stage of growth in exchange for a piece of your company. VC firms are, by and large, structured to make multi-million dollar investments in a small number of late-stage startups that they can shepherd from strong to stratospheric results.

If you want to start a startup company from ground zero, you may fail before you can even agree on a catchy name. Plus, **from the point of view of any standard bank your business model is so new there's almost nothing to compare it to**, which makes you a completely unacceptable risk. From the perspective of a VC firm, you're also too new to be worth the time of day. So who fills the gap for early-stage startups?" **(grifo nosso)**

Figura 2:
Ciclo de financiamento de startups



Fonte:

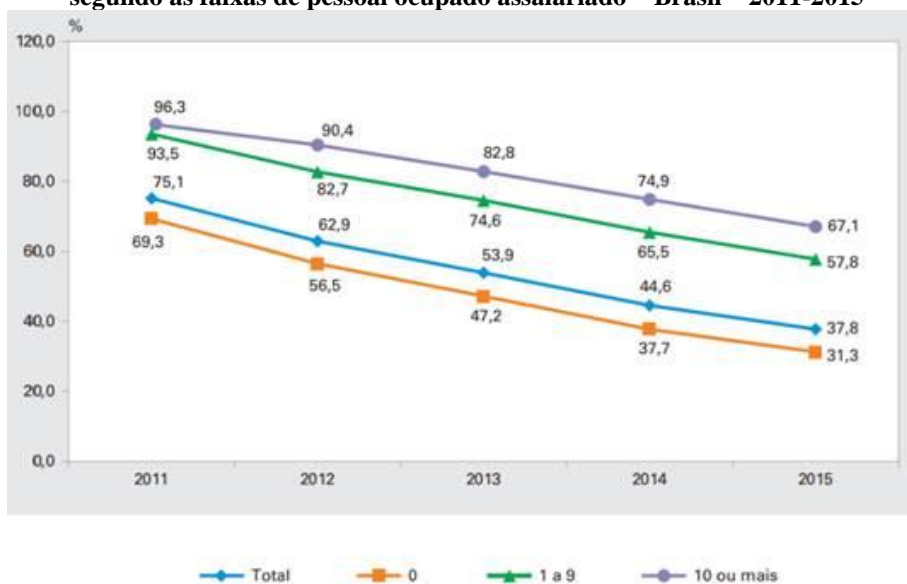
*Estratégia brasileira para a transformação digital (2018);
adaptado de NOVOA, Jaime. "Understanding differences in startup financing stage (2014).*

Nesse sentido, ainda que se reconhecendo o crescente amadurecimento da oferta de capital no País nos últimos anos, pode-se registrar que, em 2017, 76,2% das startups brasileiras declaravam ter como fonte inicial de investimentos as reservas pessoais dos sócios (ABSTARTUPS; ACCENTURE, 2018).

Assim, não causa surpresa que a "taxa de mortalidade" das startups seja ainda maior do que as observadas nas micro e pequenas empresas – que já são proporcionalmente maiores do que de empresas de maior porte. O estudo "Demografia das Empresas" do IBGE (2015), aponta

que cinco anos após a entrada no mercado, a sobrevivência de empresas “sem pessoal assalariado” (apenas sócios) foi de 31,3%, ao passo que 57,8% das empresas com uma a nove pessoas (microempresa de comércio ou serviços) mantiveram-se no mercado, e, no caso das companhias com dez ou mais pessoas assalariadas (a partir de pequenas empresas comerciais), 67,1% sobrevieram no período analisado (de 2010 a 2015).

Gráfico 1
Taxa de sobrevivência das empresas criadas em 2010,
segundo as faixas de pessoal ocupado assalariado – Brasil – 2011-2015



Fonte: IBGE, “Demografia das empresas: 2015”.

Especificamente em relação às startups, o levantamento “Causas da mortalidade de startups brasileiras”, elaborado pelo Núcleo de Inovação e Empreendedorismo da Fundação Dom Cabral (2015, p. 28), aponta que pelo menos 25% fecham com um tempo menor ou igual a um ano, ao passo que ao menos 50% morrem com um tempo menor ou igual a quatro anos.

A posição de concorrência assimétrica se impõe também às startups no que tange as propostas referentes às **relações de trabalho e colaboração na nova economia**. Nesse sentido, trata-se de reconhecer que o argumento de que as startups têm reduzida capacidade de captar e manter talentos, de modo que se busca criar condições de atratividade que as permitam concorrer com empresas de maior porte – não apenas com atuação no Brasil, mas também em face de instituições multinacionais, que, dada a crescente conectividade global, cada vez mais contratam serviços remotos.

A assimetria dessa disputa, ademais, acentua-se diante da escassez de talentos qualificados em nível global, de forma que países vem implementando medidas de facilitação migratória para profissionais com qualificações consideradas estratégicas – especialmente em tecnologias emergentes –, estabelecendo-se um cenário de crescente competição por talentos.

Nesse contexto, proliferam-se, por exemplo, programas de concessão de vistos específicos para startups em diversos países, como Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Chile, entre outros. No Brasil, levantamento recente da Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASSCOM, 2019) aponta a carência de profissionais qualificados nos setores de tecnologia da informação, recomendando a expansão dos cursos de graduação e de formação no setor.

Não obstante, as empresas iniciantes, em geral, e as startups, em particular, respondem pela maior parte das posições de trabalho líquidas na economia. Segundo estudo comparado da OCDE com dados de 17 países-membros da OCDE e do Brasil, a contribuição das empresas iniciantes para a criação de empregos é superior à sua participação no emprego total. Nesse sentido, em média, as empresas com cinco anos ou menos representam apenas 21% do emprego total, mas são responsáveis por 47% da criação de empregos (CALVINO, CRISCUOLO e MENON, 2016). Contudo, a resenha ressalva que, ao passo que a maioria destas empresas falha nos primeiros anos de atividade ou permanece muito pequena, apenas uma parcela reduzida de empresas nascentes contribui substancialmente para a criação de empregos. Estas empresas, de alto crescimento, que correspondem ao subconjunto de empresas de negócios escaláveis e rápida expansão de mercado – descrição que coincide às das startups exitosas e que se encontram entre a tração e o escalonamento de seus negócios.

Por fim, o tópico referente à **Atuação do Estado** remete às dimensões do relacionamento que os entes públicos são capazes de estabelecer com empresas startups, particularmente no que se refere à atuação da dimensão executiva do Estado: (a) o papel regulador; e (b) a relação de demandante de produtos e serviços.

Em seu papel de regulador, o Estado precisa equilibrar dois valores: a proteção da sociedade e do interesse coletivo por meio das regulações técnicas setoriais e a liberdade para a inovação pelos agentes da economia. De fato, quanto mais regulado um determinado setor, mais previsível tenderá a ser, mas com reduzido espaço para incrementos ou surgimento de inovações; quanto menos regulado, mais espaço para inovações e experimentações, mas mais sujeita estará a sociedade a riscos, às vezes com efeitos amplos. Neste dilema que se inserem as iniciativas de criação de “feriados normativos”, ou, mais comumente chamados, “*sandboxes* regulatórios”, que tentam equalizar a oportunidade inovadora, ao passo que se minimizam impactos indesejáveis ao ecossistema.

Posto que há diferentes modelos de *sandboxes* regulatórios no cenário internacional, cumpre destacar o trabalho exploratório que já vêm conduzindo o Ministério da Economia junto ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários e a Superintendência de Seguros

Privados para implementar um programa desta natureza no mercado financeiro nacional (BRASIL, 2019c). Contudo, ao passo que já há relativa clareza quanto à possibilidade jurídica de estar instituições afastarem a incidência de algumas regulações sob sua competência, ainda restam dúvidas quanto à possibilidade de atuarem conjuntamente. Dessa forma, verifica-se espaço propício à inovação normativa, uma vez que a positivação de regras básicas para programas de *sandbox* regulatório permitiria ao Brasil implementar o modelo com maior segurança, bem como explorar sua aplicabilidade em outros setores da economia.

O papel de implementador de políticas públicas, por outro lado, posiciona o Estado naturalmente como um agente econômico demandante de grande volume de produtos e serviços. Por sua dimensão, acaba sendo, em regra, como um dos principais formadores de demanda da sociedade; ao transacionar nos mercados, conscientemente ou não, podem criar ou destruir setores, com externalidades sistêmicas positivas ou negativas. Ademais, o Estado não tem por interesse a maximização do lucro, mas ainda lhe é prioritária e fundamental a capacidade de atuar e fornecer serviços públicos de maneira mais eficiente, maximizando o retorno dos recursos públicos investidos em cada iniciativa, com vistas à melhoria do bem-estar da sociedade. Essa concepção da política de inovação pelo lado da demanda remete, portanto, à capacidade potencial do Estado de direcionar o desenvolvimento tecnológico a partir da atuação planejada dos governos (RAUEN, 2017, p. 11).

Nesse contexto, posto que se reconhecem consideráveis avanços nas normativas pátrias referentes a contratação pública de inovação e a pesquisa e desenvolvimento de bens tecnológicos, persiste o diagnóstico de que falta ao Estado instrumentos adequados para desenvolver e contratar soluções de startups, seja pela insegurança na aplicação de dispositivos que autorizariam procedimentos menos rígidos, seja pelo peso burocrático imposto às empresas nascentes, que muitas vezes não são capazes de arcar com os custos dos processos licitatórios. O resultado deste cenário é que instituições públicas acabam se vendo impossibilitadas de estabelecer parcerias robustas com startups para o desenvolvimento de produtos e soluções de interesse público. Assim, há patente espaço de oportunidade para inovação normativa que dê arcabouço institucional para que governos e órgãos públicos estabeleçam desafios a startups interessadas para auxiliar na elaboração de soluções de problemas públicos, assim como para desenvolver e adquirir ferramentas inovadoras para a própria gestão da Administração.

Feita essa breve resenha dos eixos temáticos para um projeto de Marco Legal para as startups, com lastro no exercício em curso no poder Executivo, cumpre registrar que a iniciativa encontra eco e ressonância no parlamento brasileiro. Em 2019, a partir do Projeto de Lei Complementar nº 146, de autoria do deputado federal João Henrique Caldas e outros membros da

Frente Parlamentar Mista de Economia e Cidadania Digital, foi instituída a Comissão Especial para analisar a proposta de um Marco Legal para as Startups, com diagnóstico de desafios e frentes de atuação em grande parte alinhados aos constantes do projeto em elaboração pelo poder Executivo, uma vez que ambas as instituições mantêm constante interlocução entre si e com os atores relevantes do ecossistema empreendedor no Brasil, reafirmando o caráter suprapartidário e propositivo da temática.

2.2. RACIONALIZAÇÃO DE ESFORÇOS: O COMITÊ PARA A INTEGRAÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO A STARTUPS EM NÍVEL FEDERAL

Os programas de apoio e fomento ao empreendedorismo inovador no Brasil encontram amparo no diagnóstico de que as startups são potenciais vetores do desenvolvimento socioeconômico por atuarem na convergência entre a cultura empreendedora e a assimilação de práticas inovadoras a modelos de negócios (FREIRE et al, 2017, p. 235).

De fato, diferentes resenhas sobre a evolução do empreendedorismo inovador no Brasil nos últimos anos apontam uma crescente disseminação e adensamento de ecossistemas de startups no Brasil, em todas as regiões do País (ANDRADE, 2017). Essa percepção se confirma em diversos indicadores diretos ou indiretos referentes aos atores do ecossistema, como a expansão do número de startups (ABSTARTUPS, 2019); da quantidade de investidores-anjo e de investimento-anjo realizado (ANJOS DO BRASIL, 2019); dos crescentes aportes a título de *venture capital* e *private equity* (ABVCAP, 2019); do surgimento de espaços de *coworking* (COWORKING BRASIL, 2019) do aumento no número de aceleradoras e de startups aceleradas (ABREU; CAMPOS, 2016, p. 25); assim como pelo crescente número de projetos de leis referentes às pautas de interesse de startups no Congresso Nacional (DÍNAMO, 2019).

Neste contexto, as entidades de governo, em diferentes níveis da federação, vêm acompanhando o amadurecimento do empreendedorismo inovador no Brasil, ora como seu indutor direto, por meio de programas de apoio e fomento a startups; ora em seu papel regulador, elaborando propostas de normativos e implementando políticas públicas com vistas ao aperfeiçoamento horizontal do ambiente de negócios no Brasil. Não obstante, o empreendedorismo inovador não se limita a um ou poucos setores, de modo que sua evolução vem se manifestando nos mais diversos setores de atuação econômica, e é composto por uma miríade de pessoas físicas e jurídicas, em diversos e diferentes estágios de maturidade empresarial.

Desta forma, do ponto de vista das entidades de governos, não surpreende que diferentes instituições tenham diagnosticado no apoio ao empreendedorismo inovador um segmento apropriado para a implementação de políticas públicas e programas específicos, no

âmbito de suas competências, uma vez que à expectativa horizontal de fomento ao desenvolvimento econômico de alto impacto soma-se também as potencialidades setoriais que poderiam advir por parte de novas empresas disruptivas. É nesse cenário que se inserem, por exemplo, recentes inovações no mercado financeiro, com a regulamentação pela Comissão de Valores Mobiliários da atuação de ferramentas de *crowdfunding*, bem como esforços em curso no sentido de se implementar iniciativas de *sandbox* regulatório.

De fato, em artigo de revisão das políticas de apoio ao empreendedorismo inovador no Brasil, FREIRE et al (2017), após revisar 25 dos principais programas públicos de apoio direto ou indireto a startups no Brasil, executados por 17 instituições, entre os anos de 1998 e 2017, apontaram para a necessidade de reforçar a articulação entre entidades públicas no apoio a startups, objetivando prevenir sobreposições e melhorar o monitoramento conjunto de iniciativas. Como sublinham MATOS e RADAELLI (2020), 64% destas iniciativas foram criadas na década de 2010, e apenas 12% existiam antes dos anos 2000, confirmando o vetor de expansão de ações por parte do setor público.

Não surpreende, portanto, que a revisão técnica da equipe do Banco Mundial (2018) sobre as políticas de produtividade no Brasil aponte para a necessidade de alinhamento das políticas de apoio às empresas – ainda que esta análise não se limite ao subgrupo de startups – com vistas a otimizar a eficácia e eficiência das iniciativas existentes. Ato contínuo, este entendimento é ecoado em revisão do Tribunal de Contas de União (2018), que sublinha potenciais riscos de que “uma mesma empresa seja atendida pelas iniciativas implementadas por mais de um ator de governo, sem sinergia significativa entre elas, enquanto outras empresas de perfil semelhante podem ficar sem acesso a programas ou iniciativas as quais poderiam ter acesso”, referindo-se especificamente aos programas executados pelo Ministério da Economia, MCTIC, Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Se, por um lado, há que se reconhecer a pertinência destes diagnósticos, que apontam para relevante oportunidade de aperfeiçoamento de políticas públicas com ganhos de racionalização de recursos investido; por outro, convém sublinhar que trata-se de desafio que se verifica em outras políticas públicas brasileiras de fomento à inovação, a exemplo de mecanismos de investimento em P&D, excessivamente pulverizados, restando por apoiar uma gama muito abrangente e desconexa de projetos, em montante relativamente pouco impactante (DE NEGRI, 2017).

Outrossim, esse diagnóstico e oportunidade convergem com o esforço do Governo Federal, por intermédio do ministério da Economia e do MCTIC, em promover o engajamento de

outros atores do setor público que atuam em nível nacional no sentido da organização de informações sobre suas iniciativas de apoio direto a empreendimentos inovadores.

Assim, com o objetivo de racionalizar esforços e investimentos, bem como prevenir a multiplicação de políticas, programas e iniciativas potencialmente concorrentes ou sobrepostas, foi criado, por meio Decreto nº 10.122 de 21 de novembro de 2019, o “Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio a Start-ups”, composto por dez entidades, a saber: Ministério da Economia⁷; MCTIC⁸; Banco Central do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Financiadora de Estudos e Projetos; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos; e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Ademais, é importante frisar que o Decreto prevê a instalação de grupo consultivo técnico (art. 5º), composto por até dez representantes do setor privado e de organizações da sociedade civil, com “reconhecida atuação na área de empreendedorismo inovador”, e que terá a incumbência de elaborar e sugerir medidas a serem analisadas pelo Comitê. De fato, tal qual aferido ao longo da elaboração do projeto de Marco Legal das Startups, a interlocução contínua e de qualidade com os atores do ecossistema é crucial para o diagnóstico preciso das dores e desafios enfrentados pelas empresas, investidores e demais entes envolvidos, sob risco de iniciativas avulsas pelo setor público aturem sob premissas equivocadas. Nesse sentido é que se insere, também, a previsão de participação, a critério e por convite dos Coordenadores, de outros representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas – independentemente de integrar o comitê ou compor o grupo consultivo (art. 8º).

Desde sua instalação, as equipes técnicas dos ministérios co-coordenadores vêm centrando esforços no mapeamento das iniciativas de apoio que são realizadas não apenas pelas dez instituições do comitê, mas também outras entidades públicas correlatas. A título preliminar, pode-se afirmar que já foi possível compilar informação de aproximadamente 34 iniciativas que realizam, por ano, mais de 2600 atendimentos a startups brasileiras.

As iniciativas a serem realizadas ao amparo do Comitê são francamente promissoras no que se refere à racionalização de recursos – tanto no sentido orçamentário, quanto em relação às equipes dedicadas – por parte das diversas entidades; assim como do ponto de vista dos usuários finais: as startups e demais atores do ecossistema de empreendedorismo inovador. Sem prejuízo à

⁷ Expressamente representado pela Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade.

⁸ Expressamente representado pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação.

deliberação coletiva entre os membros do Comitê quanto às ações a serem priorizadas, a consolidação das informações disponíveis em portal virtual único, já em curso, traz enormes ganhos de transparência aos empreendedores interessados.

Ato contínuo, a possibilidade de estabelecer protocolos únicos para posterior compartilhamento de informações das empresas atendidas se traduz em grande potencial de economia de processos e redução de burocracias. Ao final, o eventual desenvolvimento da governança entre as instituições do Comitê traz fundação sólida no sentido de aperfeiçoar o monitoramento de impactos e resultados dos recursos públicos aplicados, bem como fonte para análises contínuas e estruturadas quanto à composição e evolução do ecossistema de startups no Brasil.

CONCLUSÃO

O apoio conferido pelo setor público ao ecossistema de empreendedorismo inovador no Brasil, em geral, e às empresas startups, em particular, se justifica, em síntese, pela exposição assimétrica destas às falhas de mercado e falhas de políticas públicas, por um lado; e pelas consideráveis externalidades positivas que um ecossistema dinâmico confere à economia. Desta feita, é sintomático que muitos países venham elaborando, testando e implementando diferentes formas de ações governamentais de apoio ao empreendedorismo inovador, não raramente competindo por profissionais qualificados entre si.

Essa leitura aplica-se, com os devidos ajustes de proporção, ao contexto brasileiro. A quase totalidade dos indicadores que permitem verificar o adensamento dos ecossistemas nacional e locais de empreendedorismo inovador são crescentes, seja em relação aos investimentos-anjo ou de capital de risco; ao surgimento de espaços colaborativos; ao crescimento líquido de empresas que se consideram startups; à expansão de aceleradoras e incubadores, dentre outros; ao interesse dos membros dos parlamentos, dentre outros.

Nesse contexto, tendo por base a experiência construída em anos recentes na implementação de programas verticais de apoio e fomento a empresas startup, os dois principais atores da Administração Pública Federal Direta – os ministérios da Economia e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – estabeleceram dois projetos prioritários para alavancar estruturalmente o ecossistema brasileiro de startups e empreendedorismo inovador: a elaboração de um projeto de lei para instituir o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador, com foco no aperfeiçoamento horizontal do ambiente normativo-regulatório em que atuam estas empresas; e no alinhamento e articulação entre os programas verticais de fomento em nível federal,

com vistas à racionalização e otimização de recursos e esforços, por meio dos trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito do Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio a Start-ups.

De fato, a importância estratégica conferida ao fomento do empreendedorismo inovador a nível de políticas públicas federais reflete, de um lado, o entendimento da complexidade do ecossistema em que se insere; e, de outro, a compreensão do papel a ser desempenhado pelos entes governamentais como participantes inafastáveis deste ecossistema, cujas condutas também necessariamente influenciam e condicionam os demais atores.

Posto que as iniciativas apresentadas são distintas e promissoras, ambas são convergentes na centralidade que conferem ao diálogo e interlocução continuada e horizontal com os atores relevantes, reconhecendo-lhes a titularidade na identificação das dores e desafios que enfrentam. Trata-se, em última análise, do reconhecimento da interdependência entre os entes que compõem um ecossistema dinâmico, bem como do papel a ser desempenhado por cada setor para o fortalecimento do ambiente de negócios inovadores no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Paulo; CAMPOS, Newton (2016). **O panorama das aceleradoras de startups no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios, 2016. 48 p. (FGV EAESP - GVcepe - Working Papers). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18853>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ANDRADE, Vítor. **Evolução do Ecossistema Brasileiro de Startups 2007-2017: Densidade**. 13 abr. 2017. LinkedIn: vitoragar. Disponível em: <https://br.linkedin.com/in/vitoragar>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. **Formação Educacional e Empregabilidade em TIC: Achados e Recomendações**. São Paulo: Brascomm, 2019. 46 p. (Relatório de Inteligência e Informação). Disponível em: <https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2019/09/BRI2-2019-010-P02-Forma%C3%A7%C3%A3o-Educacional-e-Empregabilidade-em-TIC-v83.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRIVATE EQUITY & VENTURE CAPITAL – ABVCAP; AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS = APEXBRASIL; DERRAIK & MENEZES ADVOGADOS (2019). **Inside VC - Venture Capital**

in Brazil. Disponível em: <https://www.abvcap.com.br/pesquisas/estudos.aspx>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE STARTUPS (2019). **StartupBase** Disponível em: <https://startupbase.com.br/home>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE STARTUPS (2019). **Por que defendemos um marco legal para startups?** Disponível em: <https://abstartups.com.br/por-que-defendemos-marco-legal-para-startups/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE STARTUPS; ACCENTURE (2018). **O momento da startup brasileira e o futuro do ecossistema de inovação 2017: Radiografia do Ecossistema Brasileira de Startups.** Disponível em: <https://abstartups.com.br/PDF/radiografia-startups-brasileiras.pdf>. Acesso em: 09 out. 2019.

BLANK, Steve (2010). **What's A Startup? First Principles.** Disponível em: <https://steveblank.com/2010/01/25/whats-a-startup-first-principles/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2006). **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2016). **Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp155.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2018). **Estratégia brasileira para a transformação digital.** Brasília, 2018. 108 p. Disponível em: www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/estrategiadigital.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2019). **Decreto nº 10.122, de 21 de novembro de 2019.** Institui o Comitê Nacional de Iniciativas de Apoio a Start-ups. Brasília, DF, 21 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10122.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2019). **Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp167.htm. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2019). Ministério da Economia e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Marco Legal de Startups e Empreendedorismo Inovador: Consulta Pública**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/inovacao/ML_Startups_-_Consulta_Pblica.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2019). Ministério da Economia; Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários; Superintendência de Seguros Privados. **Comunicado Conjunto, de 13 de junho de 2019**. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2019/20190613-1.html>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL (2019). Tribunal de Contas da União. **Acórdão Plenário nº 1237/2019**. Relator: Ana Arraes. Brasília, DF, 29 de maio de 2019. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2351867%22>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CALVINO, Flavio, CRISCUOLO, Chiara; MENON, Carlo (2016). **No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies**. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm22p40c8mw-en>. Acesso em: 15 mar. 2020.

COWORKING BRASIL (2019). **Censo Coworking Brasil 2019**. Disponível em: <https://coworkingbrasil.org/censo/2019/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DE NEGRI, Fernanda (2017). Por uma nova geração de políticas de inovação no Brasil. In: TURCHI, Lenita; MORAIS, José (org.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 1. p. 25. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8125/1/Pol%C3%ADticas%20de%20apoio%20C3%A0%20inova%C3%A7%C3%A3o%20tecnol%C3%B3gica%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DÍNAMO (2018). **Manual de boas práticas em políticas públicas de apoio a startups**. Disponível em: <http://playbook.dinamo.org.br/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DÍNAMO (2019). **O Congresso Brasileiro e os projetos de lei para o empreendedorismo**. Disponível em: <https://www.flipsnack.com/dinamopesquisa/o-congresso-brasileiro-e-os-projetos-de-lei-para-o-empreeunde.html>. Acesso em: 15 mar. 2020.

FREIRE, Carlos; MARUYAMA, Felipe; POLLI, Marco (2017). Políticas públicas e ações privadas de apoio ao empreendedorismo inovador no Brasil: programas recentes, desafios e oportunidades. In: TURCHI, Lenita; MORAIS, José (org.). **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações.** avanços recentes, limitações e propostas de ações. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 7. p. 233-294. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8125/1/Pol%C3%ADticas%20de%20apoio%20C3%A0%20inova%C3%A7%C3%A3o%20tecnol%C3%B3gica%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

GRUPO BANCO MUNDIAL (2018). **Emprego e crescimento: a agenda da produtividade (Portuguese).** Washington, D.C.: World Bank Group. 106p. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/Emprego-e-crescimento-a-agenda-da-productividade>. Acesso em: 15 mar. 2020.

INSTITUTO ANJOS DO BRASIL (2019). **O crescimento do Investimento Anjo: Pesquisa 2019 ano base 2018.** Instituto Anjos do Brasil. 21 slides, color. Disponível em: www.anjosdobrasil.net/uploads/7/9/5/6/7956863/evolu%C3%A7%C3%A3o_do_investimento_a_njo_no_brasil_-_resultados_da_pesquisa_2019_ano_base_2018_-_anhos_do_brasil.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2017). **Demografia das empresas: 2015.** Instituto Anjos do Brasil. Rio de Janeiro : IBGE. 83 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101151>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ISENBERG, Daniel. **The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economy policy: principles for cultivating entrepreneurship.** Wellesley: Babson College, 2011. (Babson Entrepreneurship Ecosystem Project). Disponível em: <http://www.innovationamerica.us/images/stories/2011/The-entrepreneurship-ecosystem-strategy-for-economic-growth-policy-20110620183915.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

MATOS, Felipe; RADAELLI, Vanderléia (2020). **Ecosistema de startups no Brasil:** estudo de caracterização do ecossistema de empreendedorismo de alto impacto brasileiro. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0002222>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MENON, C., et al. (2018), **The evaluation of the Italian “Start-up Act”**, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 54, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/02ab0eb7-en>. Acesso em: 15 mar. 2020.

NOGUEIRA, Vanessa Silva; ARRUDA, Carlos (2015). **Causas da mortalidade de startups brasileiras**: Como aumentar as chances de sobrevivência no mercado. Fundação Dom Cabral - Núcleo de Inovação e Empreendedorismo. In: FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Revista DOM vol. 9, nº 25**. p. 26-33.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2016). **Start-up Latin America 2016**: Building an Innovative Future, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264265660-en>. Acesso em: 15 mar. 2020.

RAUEN, André Tortato (org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. 481 p.

RIES, Eric (2012). **A startup enxuta: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas**. como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Leya, 2012. Tradução de: Texto Editores.

STARTUP GENOME (2015). **Global Startup Ecosystem Report 2015**. São Francisco: Startup Genome, 2015. 156 p. Disponível em: <https://startupgenome.com/reports>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____ (2019). **Global Startup Ecosystem Report 2019**. São Francisco: Startup Genome, 2019. 199 p. Disponível em: <https://startupgenome.com/reports>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Luiz Felipe Gondin Ramos

Bacharel em Direito (UFSC, 2009) e especialista em Relações Internacionais (UnB, 2015). Servidor público federal da carreira de Analista de Comércio Exterior desde 2013. Coordenador de Empreendedorismo Inovador no Ministério da Economia.

Contato: luiz.gondin@mdic.gov.br