



ANÁLISE JURÍDICO-NORMATIVA EM INCUBADORAS DE EMPRESAS

ANDRÉ LUÍS SILVA – andre.ufop@edu.ufop.br
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP - BAURU-FEB

LUCAS COUTINHO FILGUEIRA PINTO – lucasdodireito@gmail.com
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG

HERMES MORETTI RIBEIRO DA SILVA – hermes.silva@unesp.br
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP - BAURU-FEB

ÁREA: 06. ENGENHARIA ORGANIZACIONAL

SUBÁREA: 06.06 - GESTÃO DA INOVAÇÃO

RESUMO: ESTE ARTIGO REALIZA UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRUTURAS JURÍDICAS E DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE REGEM INCUBADORAS DE EMPRESAS VINCULADAS A DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO NO BRASIL, MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL, COM FOCO NOS CASOS DA IME (SANTA RITA DO SAPUCAÍ), INEMONTES (UNIMONTES) E INCULTEC (UFOP). O OBJETIVO É IDENTIFICAR SEMELHANÇAS, DIVERGÊNCIAS E LACUNAS QUE AFETAM SUA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E EFICÁCIA NO APOIO AO EMPREENDEDORISMO INOVADOR. A PESQUISA ADOTA UMA ABORDAGEM QUALITATIVA, EXPLORATÓRIA E DESCRITIVA, COM BASE EM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS E ANÁLISE DOCUMENTAL DE LEIS, REGIMENTOS, EDITAIS E PORTARIAS. OS RESULTADOS MOSTRAM QUE OS MARCOS JURÍDICOS INFLUENCIAM DIRETAMENTE A AUTONOMIA E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DAS INCUBADORAS, EVIDENCIANDO TENSÕES ENTRE BUROCRACIA, FLEXIBILIDADE E EFETIVIDADE. VERIFICA-SE AINDA QUE, EMBORA ESSENCIAIS, OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS SÃO MUITAS VEZES RÍGIDOS OU FRAGMENTADOS, DIFICULTANDO A ADAPTAÇÃO A UM ECOSISTEMA DE INOVAÇÃO DINÂMICO. COMO CONTRIBUIÇÃO, O ESTUDO PROPÕE AJUSTES LEGAIS QUE POSSAM FORTALECER JURIDICAMENTE AS INCUBADORAS E AMPLIAR SEU IMPACTO NO FOMENTO À INOVAÇÃO.

PALAVRAS-CHAVES: INCUBADORAS DE EMPRESAS; ESTRUTURA JURÍDICA; INSTRUMENTOS NORMATIVOS; EMPREENDEDORISMO INOVADOR; POLÍTICAS PÚBLICAS.

1. INTRODUÇÃO

O fortalecimento do ecossistema de inovação é reconhecido como elemento estratégico para o desenvolvimento econômico e social em contextos globais e locais. As incubadoras de empresas, nesse cenário, desempenham um papel central ao oferecer suporte técnico, gerencial e institucional a negócios emergentes de base tecnológica ou socialmente inovadores. No Brasil, tais estruturas vêm sendo mobilizadas como instrumentos de política pública para fomentar o empreendedorismo inovador, com destaque crescente nas agendas municipais, estaduais e federais (Etzkowitz e Leydesdorff, 2000; SEBRAE, 2023).

Todavia, estas incubadoras assumem feições plurais, expressão direta da intrincada tessitura jurídica e institucional que caracteriza o país. Algumas dessas instituições estão ligadas às universidades, ancoradas na tradição acadêmica e na produção científica; outras emergem das políticas públicas municipais, vinculadas às dinâmicas locais de desenvolvimento, ou de arranjos híbridos em que o poder público e o setor produtivo se entrelaçam em composições normativas, por vezes instáveis. Essa heterogeneidade institucional não constitui um elemento periférico, mas, ao contrário, revela-se estruturante. É no centro das formas jurídicas e dos instrumentos normativos que essa diversidade se inscreve, delineando não apenas as possibilidades de atuação dessas incubadoras, mas também as limitações e contradições que permeiam sua existência.

Ainda que marcos legais como a Lei de Inovação (nº 10.973/2004) e o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (nº 13.243/2016) se apresentem como instrumentos normativos destinados a conferir coesão e racionalidade ao sistema brasileiro de fomento à inovação, o que se observa, na concretude das práticas institucionais, é um cenário marcado por zonas de imprecisão, sobreposições regulatórias e silêncios jurídicos questionáveis. Longe de promoverem uma uniformização efetiva, esses marcos coexistem com legislações locais, arranjos institucionais diversos e interpretações normativas díspares, que fragmentam o campo e evidenciam a ausência de um agrupamento jurídica verdadeiramente articulado. Assim, as incubadoras de empresas não orbitam em torno de um centro normativo comum, mas dispersam-se como constelações assimétricas no vasto e desigual céu institucional brasileiro, cada uma delineada não apenas pelas leis que formalmente as instituem, mas, sobretudo, pelas lacunas, ambiguidades e inércias jurídicas que atravessam o sistema e moldam, de forma silenciosa, suas possibilidades e limites de atuação. Além disso, os entraves normativos e operacionais não apenas reduzem a eficácia dessas estruturas, como também comprometem sua autonomia e flexibilidade institucional (Cassiolato *et al.*, 2021; Lima *et al.*, 2014).

Neste artigo, propõe-se uma análise crítica das estruturas jurídicas e dos instrumentos

normativos que regem três incubadoras públicas vinculadas a distintas esferas de governo no Brasil: a IME (Incubadora Municipal de Empresas de Santa Rita do Sapucaí), representando o nível municipal; a INEMONTES (Incubadora de Empresas de Base Tecnológica), vinculada à Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) da esfera estadual; e o INCULTEC (Centro de Referência em Incubação de Empresas e Projetos de Ouro Preto), da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), representando a esfera federal. A partir da comparação dessas experiências, busca-se identificar convergências, divergências e lacunas jurídicas que podem influenciar sua organização, funcionamento e efetividade no fomento ao empreendedorismo inovador, de modo a iluminar caminhos que possam orientar o aprimoramento normativo e institucional dessas estruturas frente aos desafios contemporâneos da inovação.

Vale destacar que o olhar presente nesta pesquisa concentrou no Brasil, todavia a literatura internacional também questionou elementos jurídicos em incubadoras de outros países, tais como: James e Maria (2017) na África do Sul; Meru e Struwig (2015) no Quênia; Lamperti, Courrent e Sammut (2025) na França; Rosado-Cubero *et al.* (2023) na Espanha; e Loganathan e Subrahmanya (2025) na Índia.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As incubadoras de empresas, conforme definidas no Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016), são instrumentos fundamentais para promover o empreendedorismo inovador. Por meio de suporte logístico, gerencial e tecnológico, elas criam condições favoráveis ao surgimento e consolidação de negócios intensivos em conhecimento. Ainda que sua relevância como agentes de fomento à inovação seja amplamente reconhecida, é preciso atentar para um aspecto menos visível, mas igualmente decisivo: a configuração jurídica que sustenta sua existência e operação.

Diversos estudos indicam que as normas que regulam as incubadoras frequentemente impõem barreiras como burocracia excessiva, sobreposição de competências e rigidez nos procedimentos administrativos — fatores que dificultam a adaptação dessas entidades às exigências de um ambiente inovador em constante mudança. Investigando esse cenário, May e Dal Pont (2024) analisam o regime jurídico do Inova Simples e mostram que, embora a proposta traga avanços na simplificação legal, obstáculos práticos e operacionais ainda comprometem sua efetividade.

Batista e Rodrigues (2022), ao comparar o texto original e final da Lei Complementar 182/2021 — que institui o Marco Legal das Startups — evidenciaram um exemplo claro de fragilidade estrutural no desenho jurídico que regula o ambiente de inovação. Apesar de

representar um avanço normativo, a lei deixa de incorporar mecanismos fundamentais de estímulo, como incentivos ao investidor-anjo e a previsão de instrumentos como *stock options*, limitando assim sua capacidade de criar um ecossistema mais atrativo e funcional para o desenvolvimento de startups e incubadoras.

A literatura internacional também contribui para o debate ao demonstrar como o excesso de regulação ou a falta de articulação institucional pode comprometer a eficácia das incubadoras. Kulkarni *et al.* (2024), por meio da teoria institucional, demonstram que pressões coercitivas exercidas por entes reguladores reduzem a autonomia e a performance das incubadoras indianas, enquanto mecanismos normativos bem desenhados favorecem seu desempenho. Baskaran *et al.* (2019), ao analisarem incubadoras universitárias na Malásia, mostram que a ausência de um suporte estatal estratégico, frequentemente travado por burocracias jurídicas, compromete diretamente a sustentabilidade dessas estruturas.

No contexto brasileiro, Sguarezi *et al.* (2024) evidenciam que incubadoras solidárias vinculadas a universidades enfrentam entraves institucionais que restringem sua atuação na promoção da inovação social e da inclusão produtiva. Esses obstáculos vão além das barreiras legais formais e incluem uma rigidez organizacional expressa, por exemplo, nos critérios restritivos de editais públicos, que acabam por limitar a adaptação dessas iniciativas às demandas locais. Complementarmente, Negro-Hang (2024) argumenta que muitas incubadoras negligenciam dimensões como sustentabilidade e impacto ambiental, revelando uma lacuna não apenas de visão estratégica, mas também na própria arquitetura jurídica e burocrática que estrutura seus instrumentos legais e operacionais.

No que diz respeito às relações intergovernamentais, o estudo de Mátyus (2024), embora focado na Romênia, traz paralelos relevantes ao apontar que estruturas políticas fragmentadas e alocações ineficientes de recursos comprometem a efetividade das incubadoras financiadas pelo Estado. A análise converge com a de Xiao e North (2024), que examinaram barreiras à cooperação entre universidades e governos locais na China, ressaltando como a ausência de sinergia institucional impede a consolidação de ecossistemas de inovação mais robustos.

Por outro lado, Zarelli *et al.* (2021) analisam a influência das instituições de ensino superior na intenção empreendedora dos estudantes e mostram como ambientes institucionais de apoio moldam positivamente a formação de atitudes inovadoras. Esse dado reforça a importância de uma regulamentação que não apenas legitime a existência das incubadoras, mas também facilite sua interação com o entorno institucional.

Ainda nessa linha, Ghezal e Benchouat (2025), ao estudar o papel das incubadoras universitárias na Argélia, destacam como mecanismos de mentoria e apoio financeiro são

essenciais para fortalecer o "*mindset*" empreendedor, mas só são eficazes quando integrados a políticas institucionais claras.

Portanto, embora haja consenso quanto à importância das incubadoras como instrumentos de fomento à inovação, torna-se evidente uma lacuna crítica entre o que os marcos legais prometem e o que se concretiza nas estruturas institucionais do dia a dia. Essa desconexão é ainda mais evidente quando se observam as distintas esferas de governo — municipal, estadual e federal —, cujas normativas apresentam diferentes graus de rigidez, fragmentação e capacidade de articulação, revelando um cenário normativo assimétrico que impacta diretamente a organização, o funcionamento e a efetividade das incubadoras no Brasil.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com o propósito de compreender, em profundidade, como as estruturas jurídicas e os instrumentos normativos influenciam a organização e o desempenho de incubadoras de empresas públicas vinculadas a distintas esferas de governo. A abordagem qualitativa é particularmente adequada por permitir a interpretação de significados, a compreensão de contextos institucionais e a análise de documentos como práticas socialmente situadas (GIL, 2017).

O método de investigação selecionado foi o Estudo de Casos Múltiplos, conforme delineado por Yin (2015), por possibilitar a comparação de diferentes arranjos institucionais em contextos reais, sem sacrificar a profundidade da análise individual. Três incubadoras foram selecionadas para compor o corpus empírico: a IME (Incubadora Municipal de Empresas de Santa Rita do Sapucaí), vinculada ao poder público municipal; a INEMONTES, da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), representando o nível estadual; e a INCULTEC, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), vinculada à esfera federal. A escolha dessas incubadoras permitiu examinar realidades normativas distintas, porém dentro de um mesmo estado (Minas Gerais), o que confere controle geográfico à análise comparativa.

A técnica de coleta de dados utilizada foi a análise documental, voltada à interpretação de atos normativos, leis, regimentos internos, resoluções e editais que definem e estruturam juridicamente cada incubadora. Essa técnica envolve etapas como leitura flutuante, categorização temática, análise de conteúdo e extração de padrões institucionais, respeitando os princípios de rigor, sistematização e triangulação das fontes (CELLARD, 2012).

Os critérios de seleção dos casos seguiram os seguintes parâmetros: (i) vinculação a diferentes esferas de governo; (ii) atuação em municípios do interior de Minas Gerais; (iii) existência de documentação normativa formal, acessível e atualizada; e (iv) relevância

institucional reconhecida no ecossistema regional de inovação. Esses critérios visaram assegurar comparabilidade entre os casos e permitiram a validação metodológica dos achados.

O percurso metodológico compreendeu as seguintes etapas:

1. Mapeamento e identificação dos documentos jurídicos e institucionais relevantes às três incubadoras;
2. Organização das informações em quadros comparativos, estruturando categorias como: tipo de vínculo institucional, base legal de funcionamento, nível de autonomia, instrumentos de financiamento, critérios de seleção de empreendimentos, entre outros;
3. Análise interpretativa dos documentos, com base em categorias teóricas previamente definidas (como flexibilidade normativa, burocracia, fragmentação institucional e efetividade jurídica);
4. Comparação cruzada dos casos, visando identificar convergências, divergências e padrões jurídicos entre as incubadoras analisadas;
5. Elaboração de proposições normativas, fundamentadas nas lacunas identificadas e voltadas ao fortalecimento jurídico-institucional das incubadoras públicas.

Esse percurso metodológico visou garantir coerência interna entre o problema de pesquisa, os objetivos do estudo e os procedimentos analíticos adotados, assegurando, assim, uma investigação crítica, sistemática e socialmente relevante.

Os documentos empregados nesta pesquisa foram acessados nos endereços eletrônicos das respectivas incubadoras em julho de 2025, sendo estes:

- Incubadora Municipal de Empresas (IME);
 - o Lei Municipal nº 5.255/2019 (Santa Rita do Sapucaí/ MG);
 - o Lei Municipal nº 5.484/2022 (Santa Rita do Sapucaí/ MG);
 - o Lei Municipal nº 5.582/2023 (Santa Rita do Sapucaí/ MG);
 - o Edital PROINTEC nº 07/2024;
- Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (Inemontes);
 - o Resolução CUNI nº 2.768/2018 da Universidade Estadual de Montes Claros;
 - o Edital de seleção nº 01/2023;
- Centro de Referência em Incubação de Empresas e Projetos de Ouro Preto (INCULTEC);
 - o Resolução CUNI Nº 2768 da Universidade Federal de Ouro Preto;
 - o Edital 001/2025 – fluxo contínuo: Seleção de novos empreendimentos de base cultural, tecnológica e/ou social para participação no programa de

incubação e pré-incubação do INCULTEC;

4. RESULTADOS E ANÁLISES

A investigação das estruturas jurídicas e dos instrumentos normativos que regem as incubadoras IME (Santa Rita do Sapucaí), INEMONTES (Unimontes) e INCULTEC (UFOP) revela com nitidez o papel estruturante — e por vezes limitador — das escolhas legais no delineamento de sua atuação institucional. Essas opções normativas não se restringem a um plano formal ou administrativo: elas configuram as margens de autonomia, os canais de articulação com o ecossistema de inovação e os próprios limites do que pode ser considerado inovação legítima no interior dessas instituições. Ao dialogar com a literatura especializada, torna-se evidente que os marcos jurídicos das incubadoras não são tecnicamente neutros; pelo contrário, como destacam Vanderstraeten *et al.* (2016) e Bibeau *et al.* (2024), operam como dispositivos seletivos que podem funcionar ora como barreiras invisíveis, ora como catalisadores institucionais. É nesse sentido que, compreender essas arquiteturas legais revela-se fundamental para identificar os pontos de inflexão onde a burocracia se sobrepõe ao fomento, e onde o direito, em vez de impulsionar, confina a inovação a um modelo normativo engessado.

No plano municipal, a IME/PROINTEC é regida pela Lei Municipal nº 5.255/2019, modificada pelas Leis nº 5.484/2022 e 5.582/2023, que instituem o Conselho Municipal de Inovação (CMI) e o Fundo Municipal de Inovação. Embora haja previsão de governança colegiada (art. 3º), o art. 5º confere ao Executivo o poder de nomear a presidência do conselho e definir membros, comprometendo a autonomia decisória da incubadora. O art. 27 ainda concentra a gestão do fundo na Secretaria de Desenvolvimento, o que reforça a centralização. Esses dispositivos, embora formalmente legitimadores, reproduzem lógicas de controle político incompatíveis com a flexibilidade exigida pelo ecossistema de inovação. Essa centralização, como alertam May e Dal Pont (2024), compromete a eficácia de políticas de simplificação legal, especialmente quando a norma permite, como no §3º do art. 55, prorrogações discricionárias por "interesse público" sem critérios objetivos.

O Edital PROINTEC nº 07/2024, que operacionaliza a seleção de incubados, acentua essas fragilidades. O item 3.1 impõe que apenas empresas formalmente constituídas ou com alto grau de maturação participem do processo, ignorando projetos em estágio inicial — justamente os mais dependentes da proteção institucional da incubadora. Essa diretriz contraria o que defendem autores como Sguarezi *et al.* (2024), para quem incubadoras devem estimular inclusão socioproductiva e inovação social, e não apenas startups consolidadas.

Além disso, o edital impõe etapas seletivas burocratizadas (item 5), exigência de cursos prévios (item 4.3) e critérios de pontuação subjetivos, ampliando o risco de decisões casuísticas

— sobretudo diante da cláusula de revogação unilateral por “interesse público” (item 10.7) e da resolução de “casos omissos” pelo próprio CMI (item 10.8). O modelo normativo da IME, como apontado por Kulkarni *et al.* (2024), reproduz pressões coercitivas que minam a autonomia institucional e reduzem o desempenho das incubadoras.

No plano estadual, a INEMONTES se ancora na Resolução CUNI nº 2.768/2018, que aprova seu Regimento Interno. O documento oferece institucionalidade ao projeto, vinculando-o à Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e à comunidade acadêmica (arts. 51 a 59). Essa vinculação valoriza *spin-offs* e projetos acadêmicos, mas também impõe limites operacionais. O art. 8º, ao restringir o Conselho Gestor à universidade, e o art. 14, ao exigir que a Coordenação seja exercida por servidor efetivo, evidenciam a governança fechada, pouco permeável ao setor produtivo externo.

Essas escolhas normativas dialogam com as críticas de Baskaran *et al.* (2019), que mostram como estruturas internas inflexíveis impedem que incubadoras universitárias atuem com agilidade estratégica. Soma-se a isso a obrigatoriedade de presença física diária (art. 22) e a cobrança de contribuição financeira mesmo após a graduação (art. 65), regras que, sem critérios objetivos, podem afastar empreendedores. O tratamento da propriedade intelectual (arts. 47 a 50) também gera insegurança jurídica, ao impor co-titularidade automática à universidade sempre que se utilizar sua infraestrutura, prática que desincentiva projetos com potencial comercial sensível.

Já no plano federal, a INCULTEC opera sob a Lei Federal nº 10.973/2004 (Lei de Inovação) e a Lei nº 13.243/2016 (Marco Legal de CT&I), além do Regimento Interno da UFOP (Resolução CUNI Nº 2768). Esses marcos legais oferecem suporte jurídico para parcerias, cessão de uso de bens públicos (art. 4º da Lei nº 10.973/2004) e estímulo à inovação. Entretanto, como observado por Negro-Hang (2024), a ausência de critérios claros nos instrumentos legais permite interpretações restritivas que limitam a autonomia institucional.

Na UFOP, essa rigidez é perceptível na centralização decisória, na ausência de comitês externos de inovação e na dificuldade de gerir propriedade intelectual de forma eficiente. A literatura de Zarelli *et al.* (2021) enfatiza a importância de estruturas flexíveis para fomentar empreendedorismo jovem, o que se perde quando a burocracia administrativa federal impõe rotinas pensadas para a estabilidade do ensino superior, e não para a fluidez do ecossistema de *startups*.

A análise comparativa das três incubadoras investigadas revela uma homogeneidade estrutural que, longe de representar uma convergência virtuosa, indica a persistência de um modelo jurídico-institucional engessado e excludente. Em todas elas, a normatividade vigente,

embora formalmente consistente, reproduz uma lógica burocrática que se expressa na centralização decisória, na rigidez dos critérios de ingresso e na reduzida permeabilidade a atores externos. Tais dispositivos não apenas limitam a diversidade dos empreendimentos incubados, mas revelam um ethos institucional que privilegia a previsibilidade administrativa em detrimento da experimentação, justamente o oposto do que se espera de ambientes vocacionados à inovação.

Embora a valorização da inovação de base científica aparente conferir legitimidade às incubadoras enquanto instrumentos de articulação entre academia e setor produtivo, esse direcionamento restritivo configura uma seletividade normativa que exclui, de forma quase sistemática, iniciativas não acadêmicas, sociais ou culturalmente periféricas. Conforme argumentam Batista e Rodrigues (2022) e Negro-Hang (2024), esse viés compromete não apenas a função pública das incubadoras, mas também sua capacidade de responder aos desafios contemporâneos da inovação, que exigem transversalidade, inclusão e dinamicidade.

Dessa forma, os dados analisados evidenciam que o arcabouço jurídico das incubadoras brasileiras não opera como simples suporte técnico ou regulatório, mas constitui um componente decisivo na produção de suas (in)capacidades institucionais. A literatura especializada, notadamente May e Dal Pont (2024) e Bibeau *et al.* (2024), é clara ao apontar que estruturas normativas eficazes devem combinar clareza, adaptabilidade e mecanismos periódicos de revisão. O que se observa, no entanto, é uma inversão desse princípio: os regimentos e editais analisados funcionam como dispositivos de contenção legal, projetados mais para garantir o controle político-administrativo do que para fomentar ambientes criativos, colaborativos e responsivos à complexidade do ecossistema empreendedor contemporâneo.

4.1 Propostas de aprimoramento dos instrumentos jurídicos e normativos das incubadoras de empresas

A análise das incubadoras brasileiras e dos marcos legais que as regem evidencia um paradoxo recorrente: estruturas jurídicas que, embora voltadas à promoção da inovação, frequentemente comprometem a agilidade, adaptabilidade e espontaneidade desses ambientes. Trata-se de um traço característico do ambiente normativo nacional, em que o excesso de controle burocrático pode sufocar a própria criatividade que se busca fomentar — como exemplificam Neves *et al.* (2024), ao discutirem os desafios do Marco Legal da Inovação no Brasil.

Uma medida inicial de aprimoramento reside na flexibilização normativa, especialmente em editais e regulamentos internos. Documentos prescritivos tendem a

envelhecer rapidamente frente às transformações do ecossistema de inovação. Por isso, propõe-se a adoção de cláusulas de revisão periódica obrigatória, com prazos fixos (por exemplo, a cada dois anos), como defendido por Rauen (2016), que enfatiza a necessidade de dispositivos legais mais adaptativos nas relações entre instituições científicas e o setor produtivo.

No caso de incubadoras vinculadas ao setor público, como a IME, é necessário ampliar sua autonomia jurídica e financeira, permitindo, por meio de ajustes legais, maior captação de receitas próprias e celebração de parcerias. Tal medida é respaldada por Bouainain *et al.* (2017), que destacam que a eficiência da gestão da inovação está diretamente ligada à flexibilidade orçamentária e contratual desses ambientes.

Para as incubadoras universitárias, como INEMONTES e INCULTEC, recomenda-se a implementação de mecanismos jurídicos híbridos, que preservem o vínculo institucional, mas permitam gestão mais ágil por meio de fundações de apoio ou organizações de direito privado. Essa abordagem é amplamente utilizada em países com forte cultura de inovação, como exemplifica Silva (2023) e Silva *et al.* (2019), ao propor modelos jurídicos federais que conciliam interesse público com performance gerencial.

Outro ponto central é a linguagem normativa. Muitos regulamentos analisados apresentam conceitos vagos ou conflitantes, o que acarreta insegurança jurídica e paralisia institucional. Como exemplificado por Pereira e Kruglianskas (2006), a clareza textual é um fator determinante para a efetividade normativa e para o fortalecimento da governança nas incubadoras.

Além disso, a criação de instâncias participativas permanentes, como conselhos e comitês intersetoriais com representação do setor público, academia, empresas e sociedade civil, pode favorecer uma elaboração normativa mais legítima e responsiva. Carmona e Dall’Agnol (2023) demonstram que esse tipo de governança colaborativa é essencial para garantir aderência dos instrumentos legais à realidade das startups e ecossistemas locais.

Essas propostas não se limitam ao campo burocrático. Como salientam Garcia *et al.* (2024), aprimorar os instrumentos normativos é parte de um esforço estratégico para consolidar as incubadoras como espaços institucionais capazes de articular inovação, desenvolvimento econômico e transformação social, com base em estruturas jurídicas coerentes, flexíveis e colaborativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As incubadoras de empresas, ao serem observadas para além de suas fachadas físicas e de seus discursos institucionais, revelam-se como territórios de tensão. São espaços onde o desejo de inovação colide com o peso das estruturas jurídicas, onde o ímpeto empreendedor

precisa, antes, passar pelo crivo dos editais, regimentos e das entranhas da burocracia. Essa pesquisa, ao mergulhar nas entranhas normativas de três incubadoras brasileiras, municipal, estadual e federal, não se contentou em descrever suas estruturas ou em mapear seus instrumentos jurídicos. Buscou, antes, inquietar, provocar, denunciar os silêncios e as amarras que, tantas vezes, sabotam a potência transformadora que se espera dessas instituições.

O que se revela é um paradoxo elegante, mas cruel: os mesmos instrumentos jurídicos que deveriam garantir legitimidade, transparência e eficácia às incubadoras são, frequentemente, aqueles que as aprisionam em lógicas de controle, rigidez e inércia institucional. Editais que engessam, leis que se acumulam sem diálogo, regimentos internos que se afastam da realidade veloz dos ambientes de inovação, tudo isso constrói uma arquitetura jurídica cuja solidez institucional custa, muitas vezes, a própria fluidez que a inovação exige.

A comparação entre as incubadoras municipais, estaduais e federais não apenas expõe modelos distintos, mas ilumina, com precisão desconfortável, as fragilidades que se repetem: o excesso de burocracia universitária, a vulnerabilidade política das estruturas municipais, a rigidez normativa herdada do sistema federal. Em todas elas, o potencial das incubadoras permanece, em grande medida, refém de instrumentos jurídicos que, mal desenhados ou mal atualizados, transformam-se de ferramentas em muros.

Há, contudo, um fio de esperança e de crítica construtiva. Os dados analisados deixam claro que o aprimoramento é possível, mas exige coragem institucional: coragem para flexibilizar, para simplificar, para revisar periodicamente os instrumentos normativos; coragem para romper com o vício da normatização excessiva que transforma a inovação em um labirinto jurídico. Em última instância, o que está em jogo não são apenas modelos de incubadoras, mas o próprio desenho institucional do futuro que se pretende construir. Afinal, como pode o Brasil almejar ecossistemas de inovação vibrantes se os ambientes que deveriam incubar o novo estão, eles próprios, asfixiados por normas que nasceram para proteger, mas acabaram por paralisar? Que esta pesquisa sirva, então, não apenas como diagnóstico técnico, mas como provocação acadêmica e política. Porque tão urgente quanto incubar empresas é desengessar as incubadoras.

Todavia, vale destacar que este trabalho se fundamentou em três incubadoras de empresas. Analisar documentos de outras incubadoras de empresas é necessário para referendar os apontamentos aqui escritos. Outro ponto também colocado aqui como possibilidade de pesquisa futura é a análise de documentos de incubadoras privadas e mistas do Brasil. A análise e comparação de documentação e formalização jurídica de outros países também é bem-vinda. Por fim, outro desdobramento é a validação dos apontamentos colocados com as pessoas envolvidas nas incubadoras.

REFERÊNCIAS

BASKARAN, Angathevar; TANG, Mingfeng; K, Thiruchelvam; SHAHABUDIN, Sharifah Muhairah; CHAN, Theresa S. Y. Social Entrepreneurship and Inclusive Growth: Attributes, Perceptions and Roles of Business Incubators and Intermediaries in Malaysia. **Science, Technology and Society**. v. 24, n. 3, 2019.

BATISTA, Henrique Rossi Silva; RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. Marco Legal das Startups: uma análise da lei complementar n. 182/2021. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**. v.7, n.1, dez. 2022

BIBEAU, Jean; MEILLEUR, Roxane; ST-JEAN, Étienne. To formalize, or not to formalize, business incubators' networks: that is not the question. **Technovation**. v. 130, 2024.

BUAINAIN, Antônio Márcio; JUNIOR, Irineu de Souza Lima; CORDER, Solange; "Desafos do financiamento à inovação no Brasil", p. 97-124. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jan. 2016.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; DALL'AGNOL, Philippe. O marco legal das startups e as oportunidades de inovação no âmbito do saneamento básico no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 14, n. 40, p. 01–17, 2023.

CASSIOLATO, Jose Eduardo; SZAPIRO, M. H. S. ; MARCELO MATOS. Sistemas de inovação e desenvolvimento. In: Rapini, M.S.; Ruffoni, J.; Silva, L.; Albuquerque, E.. (Org.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação Fundamentos teóricos e a economia global**. 2ed. Belo Horizonte: FACE, UFMG, 2021, v. 1, p. 323-350.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295–316.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations.

Research Policy, v. 29, p. 109–123, 2000.

GARCIA, Rodrigo Guerra; GUIMARÃES, Ana Paula; da SILVA, Solange Maria; COSTA, Alexandre Marino. O sistema nacional de inovação e o modelo brasileiro de fomento às startups. **Caderno de Pesquisa**, v. 34, n. 1, 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GHEZAL, Meriem; BENCHOUAT, Soumia. The role of university business incubators in shaping entrepreneurial mindset - an economic and social perspective in Algeria. **Journal of Social Sciences**. v.7, n. 4, p. 168–179, 2025.

JAMES Donaldson Walter; MARIA Pauceanu Alexandrina. Marketing challenges for south african public sector business incubator. **Journal of Competitiveness**, 2017.

KULKARNI, Praveen; TIGADI, Basavaraj; GOKHALE, Prayag; K, Lakshminarayana. University incubators' performance through the lens of institutional theory. **Vilakshan – XIMB Journal of Management**, 2024.

LAMPERTI, Sofia; COURRENT, Jean-Marie; SAMMUT, Sylvie. Sustainability orientation in business Incubators: Empirical Evidence from France. **Journal of Business Research**. v. 194, 2025.

LIMA, Sarah Mesquita; MACEDO, Jôsanny Lopes; CABRAL, Augusto César de Aquino; COLARES, Ricardo Fialho. Estrutura organizacional das empresas vinculadas à incubadora de base tecnológica da universidade de Fortaleza: uma análise sob a perspectiva de Mintzberg. **REGE**, São Paulo – SP, Brasil, v. 21, n. 3, p. 305-324, jul./set. 2014.

LOGANATHAN, Muralidharan; SUBRAHMANYA, M. H. Bala. Assessment of the impact of government support to technology business incubators in India. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**. v. 38, n. 2, 2025.

MÁTYUS, Enikő. New generation of business incubators: policy overview in Romania. **Social Economic Debates**, v. 13, n. 2, 2024.

MAY, Yduan de Oliveira; DAL PONT, Amanda Sebastião. O Marco Legal das startups e o incentivo ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro. **Prisma Jurídico**, v. 23, n. 1, p. 143-161, jan./jun. 2024

MERU, Abel Kinoti Meru; STRUWING, Miemie. Business-incubation process and business development in Kenya: challenges and recommendations. **Journal of Entrepreneurship and Innovation in Emerging Economies**, v. 1, n. 1, 2015.

NEGRO-HANG, Frida. Hacia una nueva generación de incubadoras: debate conceptual sobre su rol en la transición sostenible. **Revista De Economía Y Estadística**, v. 62, n. 1, p. 157-186, 2024.

NEVES, Carina Cristina Ferreira Leão; GARNICA, Leonardo Augusto; MEDEIROS, Juliana Corrêa Crepalde; SEGUNDO, Gesil Sampaio Amarante. Marco legal da inovação. In: FRADE, Luis Cláudio S. (Org.). **A história da inovação no Brasil: desafios e oportunidades**. Niterói: CTSMART, 2024.

PEREIRA, José Matias; KRUGLIANSKAS, Isak. Lei de inovação tecnológica: instrumento efetivo de incentivo à inovação e à pesquisa no Brasil? **Revista Gestão Industrial**, v. 2, n. 1, 2006.

RAUEN, Cristiane Vianna. O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-empresa? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 43, p. 7–13, 2016.

ROSADO-CUBERO, Ana; HERNÁNDEZ, Adolfo; JIMÉNEZ, Francisco José Blanco; FREIRE-RUBIO, Teresa. Promotion of entrepreneurship through business incubators: Regional analysis in Spain. **Technological Forecasting and Social Change**. v. 190, 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Panorama das incubadoras de empresas no Brasil: relatório técnico 2023**. Brasília, DF: SEBRAE, 2023.

SGUAREZI, Sandro Benedito; SOUZA, Washington José de Souza; MELO, Sonia Aparecida Beato Ximenes; SOUZA, Erika Patrícia Lacerda Dias; SGUAREZI, Taliara Teixeira. Learning processes of incubation next to incubators of Solidarity Economic Enterprises (SEE) in central western of Brazil: the challenges of self-management in hetero-management institutions **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 12, p. e010109, 2024

SILVA, Glessia; DI SÉRIO, Luiz Carlos; BEZERRA, Éder Danilo. Public policies on innovation and small businesses in a swinging economy. **BAR – Brazilian Administration Review**, v. 16, n. 3, p. e180140, 2019.

SILVA, Jardel Pauber Matos. A política institucional de inovação e a aplicação do artigo 26 da Lei 10.973/2004: um modelo jurídico para universidades federais. 2023. **Tese (Doutorado)** – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

VANDERSTRAETEN, Johanna; WITTELOOSTUIJN, Arjen van; MATTHYSSENS, Paul; ANDREASSI, Tales. Being flexible through customization: the impact of incubator focus and customization strategies on incubatee survival and growth. **Journal of Engineering and**

Technology Management. v. 41, p. 45-64, 2016

YIN, Robert K. **Estudo de caso.** 5ª ed, Porto Alegre: Bookman, 2015.

XIAO, Li; NORTH, David. The role of Technological Business Incubators in supporting business innovation in China: a case of regional adaptability? **Entrepreneurship & Regional Development.** v. 30, n. 1-2, 2018.

ZARELLI, Paula Regina; OTTO, Evellin Medeiros; LABIAK JUNIOR, Silvestre; Intenção empreendedora entre estudantes universitários: influência das características e treinamento empreendedor. **RGO - Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 14, n. 3, p. 298-319, set./dez. 2021