

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E O COOPERATIVISMO NA
AMAZÔNIA LEGAL: UMA ANÁLISE DOS EDITAIS FINEP/FNDCT (2020-
2025)**

***PUBLIC INNOVATION POLICIES AND COOPERATIVISM IN THE LEGAL
AMAZON: AN ANALYSIS OF FINEP/FNDCT CALLS (2020-2025)***

Maria Joaquina Barbosa Goulart

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

Diego Neves de Sousa

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

Lia de Azevedo Almeida

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

Palloma Rosa Ferreira

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

Micheli Fontes Fialho

Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, TO, Brasil

**GT06. Cooperativismo, associativismo e demais ações coletivas no meio rural
(SOBER)**

Resumo:

O presente artigo analisa em que medida os editais operados pela FINEP, com recursos do FNDCT, incorporam critérios de elegibilidade e desenhos institucionais compatíveis com as especificidades do cooperativismo na Amazônia Legal. Parte-se do pressuposto de que a inovação, articulada a arranjos produtivos cooperativos, constitui vetor para o desenvolvimento regional. A metodologia utilizada alicerçou-se na pesquisa descritiva e documental, baseada em levantamento de dados secundários e análise categorial de chamadas públicas FINEP/FNDCT, segundo critérios de público, elegibilidade, território, maturidade tecnológica (TRL) e parâmetros financeiros. Foram mapeadas 43 chamadas públicas e os resultados evidenciaram predominância de editais direcionados a empresas, com recorrente exclusão formal de organizações cooperativas. Conclui-se, portanto, que o padrão de elegibilidade observado tende a restringir a participação do cooperativismo em instrumentos centrais de inovação, limitando seu potencial de contribuição com o desenvolvimento regional. Sendo assim, recomenda-se o aprimoramento do desenho dos editais por parte dos policy makers com maior compatibilidade organizacional e territorial, bem como a ampliação da transparência de dados sobre beneficiários e desembolsos para avaliação distributiva.

Palavras-chave: ecossistema da inovação, políticas públicas, cooperativas, desenvolvimento regional.

Abstract: This article analyzes to what extent the calls for proposals operated by FINEP, using FNDCT resources, incorporate eligibility criteria and institutional designs compatible with the specificities of cooperativism in the Legal Amazon. It is assumed that innovation, articulated with cooperative productive arrangements, constitutes a vector for regional development. The methodology employed was based on descriptive and documentary research, relying on the collection of secondary data and categorical analysis of FINEP/FNDCT public calls, according to criteria such as target audience, eligibility, territory, technological maturity level (TRL), and financial parameters. Forty-three public calls were mapped, and the results revealed a predominance of calls targeted at companies, with recurrent formal exclusion of cooperative organizations. It is therefore concluded that the observed eligibility pattern tends to restrict cooperativism's participation in central innovation instruments, limiting its potential contribution to regional development. Accordingly, it is recommended that policymakers enhance the design of these calls to achieve greater organizational and territorial compatibility, as well as increase data transparency on beneficiaries and disbursements to enable distributive evaluation.

Keywords: Innovation ecosystem; public policies; cooperatives; regional development.

1. Introdução

A Amazônia Legal, composta por nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, parte do Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) abrange aproximadamente 5,5 milhões de quilômetros quadrados e concentra entre 15% e 20% da biodiversidade mundial (Brasil, 2024). Contudo, a região enfrenta desigualdades socioeconômicas estruturais históricas, com mais de um terço de sua população (28 milhões de habitantes), vivendo em condições de pobreza, particularmente em áreas rurais (Banco Mundial, 2023).

Nesse cenário, o cooperativismo emerge como um modelo organizacional capaz de conciliar eficiência econômica e justiça social, sendo um potencial vetor para o desenvolvimento da região. Entretanto, para que as cooperativas superem a condição de meras fornecedoras de matéria-prima e avancem nas cadeias de valor, o acesso à inovação é determinante. A inovação, em sua essência, é reconhecida como o motor do progresso, impulsionando a “destruição criativa”, que redefine mercados e gera novas oportunidades de negócios (Schumpeter, 1961).

Nesse ínterim, o cooperativismo se destaca como um modelo organizacional capaz de potencializar o desenvolvimento regional e reduzir desigualdades sociais (Coraggio, 2014). Desde o seu surgimento, muito atrelado como alternativa ao modelo capitalista de gestão, o cooperativismo promove a autogestão, a participação democrática e a distribuição equitativa de resultados, fortalecendo e dinamizando as comunidades locais, além de gerar valor compartilhado (Gaiger et al., 2014).

No Brasil, o principal instrumento estatal de fomento à inovação é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Criado em 1969 para dar suporte financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, o FNDCT, operado majoritariamente pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e representa a base do financiamento à inovação no país. Nesse sentido, a gestão desses recursos define quem inova, em que se inova e para quem se inova (Brasil, 2007).

Os instrumentos de fomento frequentemente adotam critérios de elegibilidade alinhados ao perfil de empresas mercantis e a ecossistemas de inovação mais estruturados, geralmente tomados como referência. Tal configuração gera uma tensão com as especificidades regionais, à medida em que pode restringir o acesso de determinados



arranjos produtivos presentes na Amazônia Legal brasileira, incluindo organizações de base coletiva, como as cooperativas.

Tendo em vista essa assimetria institucional, o objetivo geral deste artigo consiste em analisar as políticas de fomento à inovação disponibilizadas às cooperativas da Amazônia Legal, por meio da FINEP, com a utilização de recursos do FNDCT. Busca-se assim, compreender em que medida os editais operados pela FINEP, com recursos do FNDCT, incorporam critérios de elegibilidade e desenhos institucionais compatíveis com as especificidades do cooperativismo, na Amazônia Legal.

Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (i) realizar levantamento, na base de dados da FINEP, dos editais lançados entre 2020 e 2025; (ii) categorizar as chamadas públicas conforme o público-alvo: empresas, cooperativas, *startups* e instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs); (iii) identificar restrições e critérios de elegibilidade que afetam o ecossistema cooperativista; e (iv) discutir a aderência dessas políticas às necessidades de desenvolvimento da região amazônica.

Com isso, visou-se qualificar o debate acerca do papel das políticas de fomento à inovação, como vetor do desenvolvimento regional na Amazônia Legal, partindo-se do pressuposto de que a existência de recursos financeiros, por si só, não garante acesso efetivo aos instrumentos de apoio. Dessa forma, torna-se fundamental analisar as exigências e os condicionantes estabelecidos nos editais, de modo a compreender se a ação estatal tem contribuído para promover um desenvolvimento regional inclusivo ou, alternativamente, tem reproduzido padrões seletivos de modernização, que limitam a participação de determinados atores econômicos e sociais.

Estruturalmente, o artigo inicia-se com esta introdução contextualizadora. A segunda seção detalha a revisão conceitual, que embasa este estudo. A terceira contém a metodologia de pesquisa descritiva e documental e as categorias analíticas propostas para serem analisadas. A quarta seção apresenta os resultados do levantamento dos editais e promove a discussão dos dados. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados, apontando caminhos para o aprimoramento das políticas públicas e de estudos futuros.

2. Revisão conceitual

2.1 Desenvolvimento regional, desigualdade e territorialização de políticas de inovação



A literatura a respeito do desenvolvimento regional sustenta que desigualdades territoriais tendem a se reproduzir quando os mecanismos econômicos e institucionais favorecem áreas já dotadas de capital, infraestrutura e capacidades tecnológicas (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Sen, 1999).

A desigualdade regional é explicada pela causação circular cumulativa, cujas vantagens iniciais de capital, mercado, serviços e conhecimento atraem novos investimentos e reforçam a concentração, enquanto regiões periféricas perdem recursos e oportunidades (Myrdal, 1957). Essa abordagem sugere que instrumentos nacionais de fomento à inovação, quando privilegiados por ecossistemas inovadores e consolidados, podem ampliar as diferenças regionais.

Hirschman (1958) interpreta o desenvolvimento como processo de desequilíbrio e enfatiza os efeitos de encadeamento “para trás e para frente”, gerados por investimentos em setores estratégicos. O autor reconhece, porém, que tais encadeamentos dependem de capacidade institucional, bem como de crédito e de acesso a tecnologia, condições frequentemente assimétricas entre regiões. Esse argumento indica que políticas de fomento podem produzir impactos distintos, conforme a particularidade do território, pois a aptidão para formular projetos, estabelecer parcerias e cumprir requisitos de elegibilidade não é homogênea.

Por sua vez, a abordagem de Sen (1999) amplia o entendimento de desigualdade, ao tratar desenvolvimento como expansão de capacidades e liberdades substantivas, e não apenas como crescimento econômico mensurado por indicadores. Para políticas de inovação, isso desloca o foco do financiamento em si para as condições de acesso.

A dinâmica de acumulação tende a favorecer a concentração de riqueza quando o retorno do capital supera o crescimento econômico. Neste sentido, as estruturas de financiamento e seleção podem beneficiar agentes com maior estoque de capital e capacidade de investimento, refletindo-se em assimetrias territoriais quando regiões periféricas têm menor densidade de capital econômico e institucional (Piketty, 2014).

A transposição dessas abordagens para o contexto amazônico, em razão de suas particularidades demandam ajustes estruturais que perpassam pela incorporação de dimensões socioambientais e institucionais em suas análises. Nesse sentido, Becker (2013) critica a adoção de modelos exógenos de desenvolvimento aplicados à região, defendendo a formulação de estratégias compatíveis com sua realidade territorial. Tal perspectiva implica reconhecer a diversidade socioespacial amazônica, bem como

considerar seus condicionantes socioambientais e as formas locais de organização econômica que estruturam as dinâmicas de desenvolvimento regional.

Esses aspectos convergem com o pressuposto de que as políticas públicas não territorializadas podem apresentar efeitos distributivos assimétricos. Assim como corrobora a importância da inovação para o desenvolvimento regional nesse contexto.

2.2 A relação entre inovação e desenvolvimento

A inovação é tratada como um vetor de transformação produtiva e institucional, com implicações diretas para políticas públicas de fomento. Para Schumpeter (1961), a inovação é compreendida como “novas combinações” que alteram estruturas produtivas e geram mudanças econômicas, associadas ao processo de destruição criativa. A ideia central é que a inovação não é um evento marginal, mas um componente estruturante do desenvolvimento.

A partir dessa concepção, passou-se a enfatizar que a inovação não se restringe à firma isolada, possuindo características sistêmicas. Sob essa ótica, Freeman (1987) introduz a abordagem de sistemas nacionais de inovação, destacando que o desempenho inovativo depende de interações entre empresas, Estado, instituições de pesquisa, mecanismos de financiamento e formação de recursos humanos. Essa abordagem colabora com a ideia de que os instrumentos de fomento de origem institucional podem ser aliados à criação de ecossistemas de inovação consolidados.

Von Hippel (2005) amplia esse entendimento ao demonstrar que processos inovadores podem emergir de múltiplos agentes, inclusive usuários e organizações que inovam a partir de necessidades práticas. Já Edgerton (2006), adverte que inovação não deve ser confundida com tecnologias de fronteira, de alta complexidade. Nesse sentido, o autor chama atenção para o papel das melhorias incrementais, da adaptação e do uso de tecnologias existentes em novos contextos.

Na mesma direção, Lundvall (2016) reforça que o desenvolvimento contemporâneo está relacionado à capacidade de aprendizagem e à construção de sistemas de inovação que favoreçam interação e acúmulo de competências. Isso implica considerar que a acessibilidade de editais não se resume ao montante de recursos, envolvendo regras associadas à submissão e à gestão de projetos para o fomento às ações de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

Dessa forma, conclui-se que políticas de inovação precisam ser analisadas quanto ao seu desenho e seus mecanismos de acesso, especialmente quando aplicadas a territórios marcados por desigualdade regional.

2.3 Cooperativismo e inovação: bases institucionais e implicações para políticas de fomento

O cooperativismo moderno remete aos Pioneiros de Rochdale (1844), experiência reconhecida como um marco histórico de princípios organizacionais que ainda orientam as cooperativas contemporâneas, tais como adesão voluntária, gestão democrática, participação econômica dos membros, educação e intercooperação. Esses princípios foram consolidados internacionalmente pela Aliança Cooperativa Internacional (ACI), em sua Declaração sobre a Identidade Cooperativa, que permanece como referência normativa (ACI, 1995). O formato cooperativo possui governança e objetivos que diferem do padrão empresarial estritamente mercantil, o que tende a afetar sua relação com políticas de inovação desenhadas com foco em empresas tradicionais (Sousa et al., 2014).

Especificamente cooperativismo no Brasil, começou a se estruturar no final do século XIX e início do século XX, em um contexto de transição do trabalho escravizado para o trabalho livre, em meio à expansão da economia cafeeira e à intensificação da imigração europeia, que trouxe experiências associativas e mutualistas. As primeiras iniciativas cooperativas surgiram de forma dispersa, vinculadas ao crédito, ao consumo e à produção, e gradualmente passaram a ser objeto de normatização estatal (Ferreira et al., 2013).

Em janeiro de 1907, o Decreto nº 1.637 estabeleceu as bases legais de organização das sociedades cooperativas no país (Brasil, 1907). Já a consolidação ocorreu com a evolução desse arcabouço jurídico e com a expansão de cooperativas, em especial no meio rural, culminando na definição de um regime legal específico, com a Lei nº 5.764/1971, que instituiu a Política Nacional de Cooperativismo (Brasil, 1971).

Desde então, as cooperativas se expandiram por todo território nacional, totalizando 4.384 organizações e 25,8 milhões de cooperados. Desse total, a região da Amazônia Legal abrange 18%, que somam 791 cooperativas, sendo o Pará o estado mais representativo com 194 cooperativas e o Tocantins o menos expressivo, com 20 cooperativas registradas na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2024).

Desse modo, tendo em vista a representatividade das cooperativas da região da Amazônia Legal e sua importância socioeconômica para a inclusão produtiva, evidencia-se a necessidade de políticas públicas de fomento à inovação, que contribuam para o desenvolvimento regional e redução das desigualdades sociais.

2.4 Políticas públicas, inovação e instrumentos de fomento

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado em 1969, pelo Decreto-Lei nº 719 e consolidado pela Lei nº 11.540/2007, no contexto de institucionalização do financiamento público de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Sua finalidade foi apoiar e financiar programas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo infraestrutura de pesquisa e ações de inovação, por meio de instrumentos operados no âmbito federal (BRASIL, 1969).

Já a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), criada em 1967. Ela exerce a função de Secretaria-Executiva do fundo e conduz a implementação de instrumentos e chamadas de apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) (Brasil, 1967).

Nesse arranjo, a subvenção econômica à inovação, promovida pela FINEP, representa um mecanismo de fomento direcionado ao esforço inovativo no ambiente produtivo, previsto na Lei de Inovação, Lei nº 10.973/2004. Desse modo, promove o apoio financeiro para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores, conforme o marco legal do fundo, estabelecido pela Lei nº 11.540/2007, alterada pela Lei Complementar nº 177/2021 e a regulamentação da Lei de Inovação (Brasil, 2004; Brasil, 2007; Brasil, 2021).

Haja vista esse arcabouço legal, as políticas de fomento à inovação, financiadas pelo FNDCT e operacionalizadas pela FINEP, podem ser compreendidas como instrumentos distributivos e institucionais. Nessa condição, sua acessibilidade depende do desenho e dos requisitos dos editais, isto é, de incorporarem ou não condições de acesso compatíveis com as cooperativas situadas na Amazônia Legal.

A compreensão das políticas públicas, como instrumentos de intervenção estatal no desenvolvimento econômico e social, passou por transformações significativas a partir da Grande Depressão, em 1929, considerada a mais profunda crise econômica do sistema capitalista no século XX. Esse contexto evidenciou a necessidade de uma atuação mais ativa do Estado na regulação econômica e na promoção do bem-estar social. Nesse

sentido, os estudos sobre políticas públicas oferecem categorias analíticas que permitem compreender por que determinados instrumentos nacionais produzem efeitos distintos entre territórios e diferentes formas de organização social e produtiva. Nessa perspectiva, Lasswell (1936) propõe que as políticas públicas sejam analisadas a partir da questão fundamental de “quem ganha o quê, quando e como”, destacando a dimensão distributiva e os processos decisórios que estruturam a ação estatal.

Partindo-se do pressuposto de que as estratégias de desenvolvimento para a Amazônia Legal também devem considerar suas especificidades socioambientais e institucionais, conforme argumenta Becker (2013), torna-se igualmente relevante compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas em contextos caracterizados por elevada diversidade territorial. Nesse sentido, a crítica ao racionalismo linear na formulação de políticas, desenvolvida por Lindblom (1959; 1981), é particularmente elucidativa, ao argumentar que a formulação de políticas ocorre por ajustes sucessivos, incrementalismo, e negociação entre atores, em vez de planejamento racional ou ótimo. Sob esse prisma, entende-se que a política de fomento à inovação deve ser compreendida como um processo institucional dinâmico, no qual editais e programas são continuamente reformulados, conforme restrições orçamentárias, capacidades operacionais e disputas de agenda política governamental.

Nessa linha, a análise de capacidades estatais e arranjos institucionais, de acordo com Heidemann (2009), discute políticas públicas como campo que exige atenção à implementação e capacidades, aspecto central quando se avaliam requisitos burocráticos de elegibilidade que condicionam o acesso de cooperativas à instrumentos de apoio à inovação. Em paralelo, Ostrom (1990) demonstra que a ação coletiva pode gerar instituições eficazes, mas seu desempenho depende de regras, participação e mecanismos de governança, elementos fundamentais para compreender como cooperativas estruturam seus processos internos e sua capacidade de inovar.

Especificamente, no que diz respeito ao debate contemporâneo sobre inovação, Mazzucato (2013) enfatiza o papel do Estado como agente que assume risco e estrutura mercados, contestando a visão de que inovação seria apenas produto do setor privado. Essa contribuição oferece base para discutir instrumentos como o FNDCT, que financia CT&I e inovação no Brasil, e evidencia que o desenho institucional e a execução orçamentária desses recursos são determinantes para reduzir ou ampliar desigualdades territoriais

3. Metodologia

A pesquisa configura-se como descritiva e baseia-se na análise documental, a partir de uma abordagem quanti-qualitativa, com o intuito de caracterizar um fenômeno a partir de registros e bases públicas e interpretar conteúdos e critérios institucionais (GIL, 2008).

O universo empírico compreendeu a base de Chamadas Públicas da FINEP com recurso do FNDCT, adotando-se como critérios de seleção os editais publicados entre 01 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2025, em todo o Brasil. Esses editais foram filtrados pela fonte de recursos vinculada ao FNDCT e pelo público-alvo informados na própria base, sendo: Empresas; Empresas e Cooperativas; Empresas/Startups; ICTs/Empresas e Startups. No total, a amostra compreendeu 43 editais e no ano de 2025 não houve edital aberto.

O tratamento dos dados combinou a utilização de estatística descritiva com a criação de categorias analíticas. Já a análise seguiu a técnica de análise de conteúdo do tipo temática (Bardin, 2011). Desta forma, foram adotadas as seguintes categorias: elegibilidade e recorte territorial do recurso disponibilizado.

Os dados foram organizados por data de abertura do Edital, público elegível, nível de TRL, exigência de contrapartida, valores mínimo e máximo por projeto, total do valor disponibilizado e recorte territorial. De modo a evidenciar padrões e variações no período analisado, buscando compreender se as categorias pesquisadas contemplam as cooperativas da região da Amazônia Legal. Os resultados são apresentados em quadros e gráficos.

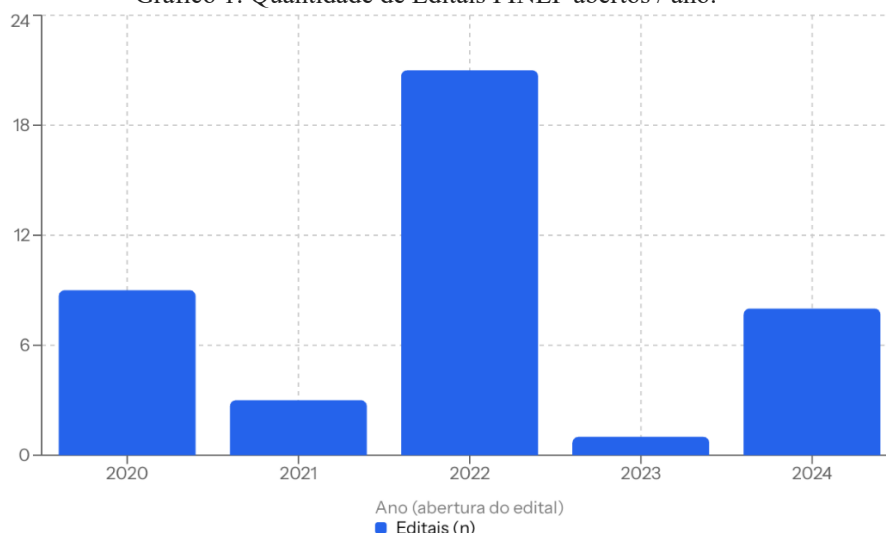
Como limitação da pesquisa, destaca-se a impossibilidade em identificar as categorias dos selecionados por UF e os valores individuais por projeto. Nos editais de resultado não foram disponibilizados a UF dos beneficiários finais e nem detalhamento financeiro por proposta aprovada na amostra.

4. Análise de resultados

O levantamento realizado na base de Chamadas Públicas da FINEP reuniu 43 editais. O Gráfico 1 evidencia essa distribuição por ano de abertura, em que se observa-se uma concentração de editais em 2022, com presença relevante também em 2020 e 2024, e baixa incidência em 2021 e 2023. Embora não seja possível, com apenas esse período, verificar tendências e causalidades, ela sugere um padrão de organização por “janelas” e reorganizações do portfólio de chamadas, que podem remeter a

contingenciamentos do orçamento público relacionados aos impactos da pandemia da Covid-19. Esse cenário é compatível com a crítica de Lindblom (1959) ao racionalismo linear, em que políticas públicas tendem a emergir por ajustes sucessivos e negociações institucionais, e não como desenho ótimo estável.

Gráfico 1: Quantidade de Editais FINEP abertos / ano:



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa.

Ao se ater às categorias adotadas, inicialmente “público elegível”, a base de dados indica predominância de editais direcionados a “Empresas”, com ocorrências pontuais para ICTs e para entidades da administração pública, além de um edital específico para “Startups”. Essa configuração revela um desenho de política que, na prática, se organiza majoritariamente a partir do padrão empresarial.

Complementarmente, na categoria elegibilidade a evidência empírica se torna mais conclusiva da hipótese de assimetria institucional no estímulo à inovação. Nesse sentido, o Quadro 1 sintetiza os principais indicadores e revela que, 36 dos 43 editais, registram explicitamente que as cooperativas não são elegíveis. Há 6 casos com elegibilidade ampla, compreendendo qualquer modalidade de empresa e 1 caso com regra alternativa, com critério por receita bruta.

O elevado número de editais que não permitiram a participação de cooperativas decorria da interpretação da Lei nº 11.540/07, que dispõe sobre o FNDCT e que, em sua redação original, não previa expressamente o acesso de cooperativas ao fundo. Contudo, em agosto de 2025, a referida legislação foi alterada pela Lei nº 15.184, passando a considerar tal condição, desde que atendidos os demais requisitos. Embora não estabeleça

critérios específicos para as cooperativas, essa modificação representa um avanço institucional para o sistema cooperativista brasileiro (Brasil, 2025).

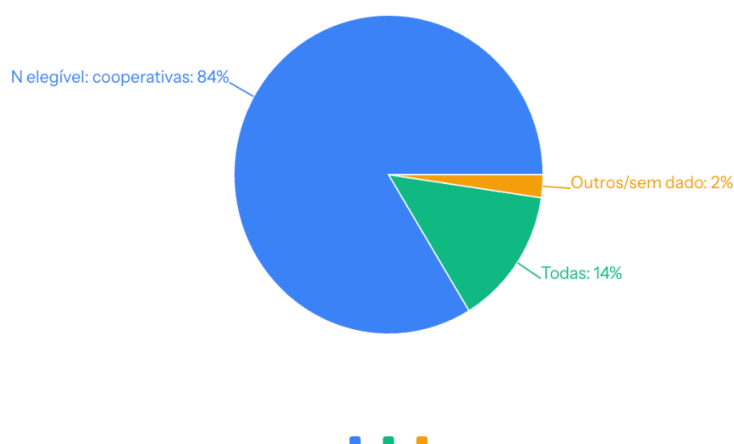
Quadro 1: Principais indicadores dos Editais FINEP (2020 – 2025)

Indicador	Resultado (com base no levantamento)	Como foi identificado
Total de editais (n)	43	Contagem de registros na aba de editais
Editais com “N elegível: cooperativas”	36	Ocorrências no campo “Elegíveis” contendo a expressão
Editais com elegibilidade ampla (“Todas”)	6	Campo “Elegíveis” = “Todas”
Editais com regra alternativa	1	Campo “Elegíveis” com critério por receita bruta
Editais com território “Região Norte”	1	Campo “Território” = “Região Norte”
Editais com território “Nacional”	42	Campo “Território” contém “Nacional” (inclui 1 com cota 20% N/NE/CO)

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa.

O Gráfico 2 evidencia de forma direta essa assimetria, indicando que a exclusão formal de cooperativas constitui a situação predominante na amostra analisada. Tal resultado dialoga com o argumento de Myrdal (1957) sobre a causação circular cumulativa, segundo o qual determinados arranjos institucionais tendem a produzir processos de retroalimentação que ampliam desigualdades existentes. Nesse sentido, quando instrumentos de financiamento em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) excluem formalmente atores coletivos relevantes, reforça-se a tendência de concentração de capacidades e recursos nos mesmos tipos organizacionais e nos ecossistemas que já apresentam maior aptidão para competir, reproduzindo um ciclo de vantagens acumuladas.

Gráfico 2: Público-alvo elegível



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa.

Esse resultado empírico também dialoga com a percepção da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), sobre o acesso limitado de cooperativas ao FNDCT. A OCB sustenta que as cooperativas são agentes econômicos relevantes e inovadores e que sua restrição de acesso ao fundo compromete a capacidade do país de ampliar inovação e difusão tecnológica (OCB, 2024).

Percebe-se que o problema institucional e de desenho de política se materializa, na prática, como uma barreira de entrada que impede que parte do cooperativismo concorra em igualdade de condições. Sob a perspectiva de Sen (1999), pode-se compreender que se trata de uma restrição anterior ao problema de “capacidade”, constituindo-se não apenas como dificuldade de participar, mas como impossibilidade normativa, no caso específico relacionado à parte substancial das chamadas.

A dimensão territorial reforça esse diagnóstico. O Quadro 1 indica que 42 editais têm território “Nacional”, 1 edital é destinado à “Região Norte”. A baixa incidência de recorte regional explícito sugere que o desenho do fomento opera predominantemente como instrumento nacional “neutro” em termos espaciais, ainda que seus efeitos possam ser espacialmente concentrados. Nesse ponto, a crítica de Becker (2013) a modelos exógenos na Amazônia oferece suporte interpretativo de que, políticas que não incorporam especificidades regionais tendem a reproduzir padrões de integração



subordinada e, a não capturar plenamente as condições ecológicas, sociais e produtivas da região.

No levantamento, o caso de edital territorializado mais explícito denominado “Finep Amazônia Rodada 2. Bioeconomia e Transformação Digital da Amazônia” é particularmente ilustrativo, pois embora uma agenda alinhada a debates contemporâneos, ele registra, no campo de elegibilidade, “N elegível: cooperativas”. Esse desenho territorializa tema e espaço, mas mantém restrição quanto à forma organizacional. Isso tensiona a hipótese de que instrumentos de inovação, quando não incorporam adequadamente atores locais, podem operar como mecanismos que reforçam assimetrias, mesmo quando anunciam agendas territorialmente relevantes.

Muitos editais indicam TRL entre 3 e 7, e exigências de contrapartidas variáveis que podem alcançar até 100% do valor da proposta e *tickets* por projeto que atingem patamares de milhões. Estes requisitos associados observados nos campos de TRL, contrapartida e valores mínimo e máximo por projeto apontam para um perfil de instrumento que tende a favorecer atores com maior densidade institucional, como abordado por Myrdal (1957) na causação cumulativa, onde vantagens se acumulam em polos consolidados, drenando periferias.

Nota-se que em 2025, não houve abertura de editais da Finep com recursos do FNDCT contemplando os filtros elencados, que abrangem todos os tipos de empresas. Essa ausência pode decorrer, além de questões orçamentárias, de ajustes estratégicos.

A convergência entre a dominância de editais nacionais, a recorrência de exclusão formal de cooperativas e a existência de agenda regional sem inclusão do público cooperativo, constitui um conjunto robusto de evidências para sustentar que quando os instrumentos de inovação não incorporam a diversidade de formas organizacionais e capacidades territoriais, tendem a operar de forma seletiva e podem contribuir para a manutenção de assimetrias regionais.

5. Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar a acessibilidade das políticas de fomento à inovação financiadas pelo FNDCT e operacionalizadas pela FINEP, no período entre 2020 e 2025, com ênfase na compatibilidade do desenho dos editais com a participação de cooperativas, especialmente no contexto da Amazônia Legal.



Os resultados indicam que o portfólio analisado é majoritariamente composto por chamadas de abrangência nacional e orientadas ao público “empresas”, reforçando que o acesso ao fomento é estruturado por regras institucionais que selecionam perfis organizacionais específicos.

O achado mais relevante é a recorrência, nos próprios campos de elegibilidade do levantamento, da indicação “não elegível: cooperativas” em parcela predominante dos editais, inclusive em chamada territorializada para a região Norte, com agenda convergente à bioeconomia e à transformação digital. Esse padrão, ao ser interpretado à luz da revisão conceitual, sustenta a hipótese de que instrumentos de inovação não territorializados, no perfil institucional dos atores, tendem a reproduzir assimetrias, pois restringem a entrada de formas organizacionais coletivas que, em muitos territórios periféricos, cumprem papel central de coordenação produtiva e inclusão econômica.

A comparação entre a base de editais e o diagnóstico setorial apresentado pela OCB reforça a coerência do argumento. Assim, o estudo contribui para o debate da evidência documental, em que o problema não se limita às dificuldades administrativas ou assimetrias de informação, mas envolve a própria definição de elegibilidade e o modo como instrumentos de subvenção e apoio à inovação são estruturados.

Ainda que o trabalho não tenha sido capaz de identificar beneficiários finais por UF, nem valores desembolsados por projeto, a análise institucional do portfólio permite concluir que o desenho vigente, tal como observado, tende a reduzir a capacidade das cooperativas acessarem políticas nacionais de CT&I, limitando potenciais encadeamentos e processos de aprendizagem territorial e, principalmente, para redução de desigualdades em regiões com alta assimetria como a Amazônia Legal.

Como implicação para política pública, as evidências apontam para a necessidade de aprimorar o fomento, com foco em inclusão institucional e aderência territorial. Ainda que a Lei Nº. 11.584/25 tenha, explicitamente, incluído as cooperativas no acesso aos recursos do FNDCT, recomenda-se revisar os critérios de elegibilidade, desenhar chamadas territorializadas que considerem não apenas o recorte geográfico e temático, mas também o perfil organizacional de agentes presentes no território, como cooperativas. Assim também como a necessidade de ajustar requisitos de contrapartida, governança e prestação de contas para reduzir custos de transação, ampliando a conversão de oportunidades formais em acesso efetivo; e fortalecer mecanismos de assistência técnica e articulação com Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTs) e

ambientes de inovação, de modo a elevar a capacidade de submissão e execução de projetos por organizações coletivas.

Dada a limitação de informações nos editais de resultados da FINEP, recomenda-se a ampliação da transparência de dados, sobre os beneficiários e desembolsos, para uma possibilidade de avaliação distributiva dos recursos disponibilizados.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem o tema, possibilitando avaliar se a alteração recente efetivamente contribui para reduzir ou manter desigualdades de acesso ao recurso do FNDCT para fomento à inovação, por meio de cooperativas.

Referências

ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. **Statement on the Cooperative Identity**. Manchester: ICA, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Brazil: World Bank report calls for a new development model for Amazonian states**. 2023.

BRASIL. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia 2024-2027**. Brasília: SUDAM, 2024.

_____. **Lei No. 15.184/25**. Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para aprimorar a destinação de recursos do Fundo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15184.htm#art1. Acesso em: 22 nov. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CORAGGIO, J. L. **La economía social y solidaria (ESS): precisiones conceptuales y desafíos políticos**. In: CORAGGIO, J. L. (Org.). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala, 2014. p. 13-42.

EDGERTON, D. H. **The shock of the old: technology and global history since 1900**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

FERREIRA, P. R.; AMODEO, N. B. P.; SOUSA, D. N. Os públicos atendidos e os conteúdos da educação cooperativista nas cooperativas agrárias. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, p. 67-90, 2013.

FREEMAN, C. **Technology policy and economic performance: lessons from Japan**. London: Pinter, 1987.

GAIGER, L. I. et Al. **A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2009.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. New York: McGraw-Hill, 1936.

LINDBLOM, C. E. **The science of "muddling through"**. Public Administration Review, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. DOI: <https://doi.org/10.2307/973677>

_____. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

LUNDVALL, B. Å. **The learning economy and the economics of hope**. London: Anthem Press, 2016.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths**. London: Anthem Press, 2013.

MYRDAL, G. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Duckworth, 1957.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. **Acesso ao FNDCT por cooperativas: impulsionando o desenvolvimento tecnológico do Brasil**. Brasília, DF: Sistema OCB, 2024.

PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

SCHUMPETER, J. A. **The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 1961.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SOUSA, D. N.; AMODEO, N. B. P.; MACEDO, A. S.; MILAGRES, C. S. F. A comunicação na articulação agroindustrial entre uma cooperativa central, suas cooperativas singulares e cooperados. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 495-514, 2014.

VON HIPPEL, E. **Democratizing innovation**. Cambridge: MIT Press, 2005.