

Desafios e Apoio Institucional às Incubadoras de Empresas: Um Estudo Comparativo Entre o Ceará e o Rio Grande do Norte

LEVI CUNHA BRAGA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE)

ELIAS PEREIRA LOPES JÚNIOR

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

Desafios e Apoio Institucional às Incubadoras de Empresas: Um Estudo Comparativo Entre o Ceará e o Rio Grande do Norte

1. INTRODUÇÃO

No contexto global altamente competitivo, a principal preocupação das empresas é como produzir e competir diante das mudanças repentinas do mercado. As inovações têm o potencial de gerar vantagens competitivas a médio e longo prazo, o que torna a inovação um fator essencial para a sustentabilidade e produtividade das organizações (Schumpeter, 1998). De acordo com Ocampo, Iacono e Leandro (2019), a inovação é entendida como um processo que pode ser realizado por meio de um conjunto de etapas: buscar, selecionar e implementar. Embora seja composto por apenas três etapas, esse processo não é simples; sua execução é considerada complexa, pois envolve diversas áreas de conhecimento, como estratégia (*business case*), comercialização (*marketing*), desenvolvimento de produtos (*design*), prototipagem, testes e validação, entre outras.

Segundo Ma *et al.* (2019), ecossistema e inovação formam-se por um conjunto de atores (membros), atividades e artefatos, essenciais para a evolução das instituições e suas relações complementares e substitutas. De acordo com Benitez, Ayala e Frank (2020), os ecossistemas de inovação possibilitam que, além das grandes empresas, micro e pequenas empresas também integrem recursos e cocriem soluções para suas necessidades. Além disso, o ecossistema de inovação desempenha um papel fundamental na colaboração entre os atores para a implementação da inovação, um processo sistêmico, ao vincular a colaboração ao desempenho da inovação (Aka; Enagogo, 2021).

Dentro deste cenário, as incubadoras de empresas emergiram como uma solução para enfrentar a elevada taxa de falências entre novos empreendimentos, proporcionando suporte gerencial e tecnológico para fortalecer essas organizações. (Carvalho *et al.*, 2024). De acordo com a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - ANPROTEC, uma incubadora de empresas é uma organização ou estrutura que tem como objetivo estimular e oferecer apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, visando facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que se destacam pela realização de atividades voltadas à inovação. (Anprotec, 2025).

De acordo com a *InovaLink* (2025), o Brasil conta atualmente com 298 incubadoras, sendo 66 localizadas na região Nordeste. A distribuição por estado é a seguinte: Alagoas (9), Bahia (7), Ceará (17), Maranhão (3), Paraíba (2), Pernambuco (10), Piauí (2), Rio Grande do Norte (15) e Sergipe (1). Observa-se que os estados com o maior número de incubadoras no Nordeste são Ceará e Rio Grande do Norte, que são os estados foco da pesquisa (*Inovalink*, 2025).

No Ceará, atualmente existem 44 empresas incubadas e 31 graduadas, enquanto no Rio Grande do Norte são 71 empresas incubadas e 38 graduadas (*InovaLink*, 2025). Segundo a Anprotec (2025), uma incubadora pode ter dois tipos de empresas: incubadas e graduadas. As empresas incubadas estão em processo de desenvolvimento, recebendo suporte em áreas como gestão, tecnologia, mercado, capital e empreendedorismo. Já as empresas graduadas completaram o processo de incubação, adquirindo as competências necessárias para se desenvolver de forma independente.

Algumas pesquisas sobre o tema destacam algumas questões enfrentadas pelas incubadoras. Borges e Bueno (2022) apontam a escassez de estudos focados em instrumentos de fomento à inovação, especialmente em setores prioritários, e ressaltam a importância das incubadoras no desenvolvimento da Capacidade de Aprendizagem Coletiva e Adaptativa (ACAP) em micro e pequenas empresas, defendendo uma atuação mais proativa. Potin, Grassi

e Brasil (2023) destacam a falta de recursos financeiros nas incubadoras, devido às limitações das instituições públicas de ensino federais. Já Hackbart e Dalmonech (2024) enfatizam a importância dos Editais de Fomento como catalisadores para o desenvolvimento das empresas, reconhecendo que o apoio institucional das incubadoras e a busca estratégica por recursos externos são essenciais para o sucesso dos empreendimentos. Diante do cenário apresentado, este estudo propõe a seguinte pergunta norteadora: **Quais são os principais desafios enfrentados pelas incubadoras de empresas nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, e como as agências de fomento e fundações estaduais têm contribuído (ou não) para o fortalecimento dessas iniciativas?**

O estudo justifica-se, pois, as incubadoras de empresas desempenham um papel fundamental no fortalecimento do ecossistema de inovação e no desenvolvimento regional. No entanto, muitas incubadoras, especialmente as vinculadas a instituições públicas de ensino, ainda enfrentam desafios estruturais, financeiros e institucionais. A escolha dos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte se justifica por concentrarem o maior número de incubadoras da região Nordeste, apresentando realidades semelhantes, mas também diferenças importantes quanto ao apoio recebido de fundações estaduais e agências de fomento. Assim, esta pesquisa é relevante por propor um diagnóstico comparativo entre os dois estados, com o objetivo de compreender os desafios enfrentados, identificar boas práticas e oferecer subsídios para o aperfeiçoamento das políticas públicas de fomento à inovação.

O presente estudo tem como objetivo geral: Diagnosticar os principais desafios enfrentados pelas incubadoras de empresas no Ceará e no Rio Grande do Norte, comparando suas percepções e práticas, bem como o papel das agências de fomento e das fundações estaduais no apoio à sua sustentabilidade e desempenho. Os objetivos específicos estabelecidos são: (i) Analisar as percepções dos gestores de incubadoras nos dois estados quanto às dificuldades operacionais e de financiamento, e (ii) Investigar o nível de apoio institucional oferecido pelas agências de fomento e fundações estaduais, considerando editais, bolsas e políticas públicas voltadas à inovação.

Para proporcionar uma melhor organização do conteúdo, este artigo está estruturado da seguinte maneira: A primeira seção, intitulada "Introdução", aborda a contextualização do tema, apresenta o objetivo geral e específicos, além de destacar a relevância e justificativa da pesquisa. A segunda seção expõe o referencial teórico, oferecendo uma visão detalhada sobre incubadoras de empresas: tipologia, características principais e desafios e discutindo sobre os desafios das Políticas Públicas e Apoio das Agências de Fomento à Inovação.

A terceira seção descreve a metodologia adotada, organizados em tópicos como o tipo de estudo, a abordagem metodológica, a técnica utilizada para o tratamento dos dados e sua análise. Na quarta seção, são apresentadas as análises dos resultados. Por fim, a quinta seção reúne a conclusão do estudo, juntamente com as contribuições e sugestões para futuros estudos.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Incubadoras de Empresas: Tipologia, Características Principais e Desafios

As incubadoras de empresas tiveram origem na década de 1950 como estratégia voltada ao fomento do crescimento e da consolidação de novos empreendimentos e startups. O primeiro registro formal de uma incubadora remonta a 1959, no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), nos Estados Unidos, tendo como propósito central apoiar e orientar egressos da instituição na transformação de ideias inovadoras em negócios viáveis e sustentáveis. As incubadoras de empresas, desde sua origem, tornaram-se elementos centrais no ecossistema de

inovação tecnológica, oferecendo infraestrutura, capacitações e acesso a recursos que seriam inacessíveis para negócios em fase inicial (Sebrae, 2023).

Nessa direção, ainda conforme o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2023), as incubadoras de empresas configuram-se como instituições de apoio a micro e pequenas empresas emergentes ou em estágio inicial de operação, cuja principal característica reside na oferta de produtos e serviços com elevado potencial inovador. Tais ambientes proporcionam suporte técnico, gerencial e formação complementar aos empreendedores, favorecendo tanto o desenvolvimento de processos inovadores quanto o acesso a tecnologias emergentes. As incubadoras de empresas podem ser definidas como incubadoras que estimulam empreendedores em estágio inicial e atividades de *startups* em geral, independentemente da especialização dos incubados e do setor em que atuam (Kakabadse *et al.* 2020). Por essas razões, ressalta-se a importância das incubadoras de empresas, uma vez que oferecem um ambiente estruturado e protegido, que viabiliza o desenvolvimento de ideias de negócios por empreendedores em estágio inicial, sem a necessidade de assumir elevados custos financeiros. (Jones *et al.* 2021).

Potin, Grassi e Brasil (2023) propõem uma classificação das incubadoras de empresas em cinco categorias distintas, com base em suas finalidades e perfis de atuação. O primeiro tipo corresponde às incubadoras de base tecnológica, voltadas ao desenvolvimento de empreendimentos com foco em tecnologias de alto valor agregado e potencial de inovação disruptiva. O segundo tipo abrange as incubadoras de setores tradicionais, que têm como objetivo agregar valor à produtos ou serviços já existentes, promovendo melhorias incrementais em processos e modelos de negócios consolidados.

Já as incubadoras mistas, terceira categoria proposta pelos autores, atuam simultaneamente com empresas de base tecnológica e de setores tradicionais, ampliando seu escopo de atuação. Em quarto lugar, encontram-se as incubadoras sociais, cuja missão está relacionada ao estímulo a projetos com impacto socioeconômico, especialmente aqueles voltados à geração de emprego, renda e melhoria das condições de vida em comunidades vulneráveis. Por fim, os autores destacam a existência das incubadoras acadêmicas, que surgem a partir de instituições de ensino superior e têm como principal objetivo a transformação de pesquisas científicas em empreendimentos inovadores, alinhando-se às metas institucionais de extensão, inovação e transferência de conhecimento para a sociedade (Potin, Grassi e Brasil, 2023).

De acordo com Silva *et al.* (2023), diversos desafios estruturais e operacionais ainda limitam a efetividade das incubadoras de empresas, especialmente no contexto de instituições públicas. Entre os principais entraves identificados, destaca-se o reduzido número de servidores designados especificamente para as atividades de incubação, o que compromete a capacidade de atendimento e acompanhamento contínuo dos empreendimentos incubados. Soma-se a isso a ausência de políticas institucionais voltadas à formação continuada desses profissionais, o que gera lacunas no suporte técnico e gerencial ofertado.

Outro ponto crítico refere-se à insuficiência de espaço físico adequado para abrigar todas as empresas incubadas, o que compromete a estrutura necessária ao desenvolvimento pleno das atividades empresariais. Além disso, os entraves burocráticos e a lentidão nos trâmites administrativos dificultam a execução ágil de processos internos e o atendimento às demandas das startups. Por fim, os recursos orçamentários limitados tornam inviável a contratação de especialistas remunerados em áreas técnicas específicas, o que compromete a oferta de assessorias qualificadas em gestão, marketing, finanças, inovação e tecnologia, elementos essenciais para a sustentabilidade dos negócios em incubação (Silva *et al.* 2023).

2.2 Políticas Públicas e Apoio das Agências de Fomento à Inovação

No Brasil, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à inovação tem avançado a partir de marcos legais importantes, como a Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), que estabeleceu mecanismos para aproximar universidades, institutos de pesquisa e empresas, incentivando a transferência de tecnologia e a criação de ambientes promotores de inovação, como incubadoras e parques tecnológicos (Brasil, 2004). Mais recentemente, o Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021) consolidou medidas de incentivo ao empreendedorismo inovador, como a facilitação de investimentos em startups e a possibilidade de contratação pública de soluções inovadoras em fase inicial, ampliando o papel do Estado como agente promotor da inovação (Brasil, 2021).

Além das fundações estaduais, o Brasil conta com importantes agências federais de fomento à ciência, tecnologia e inovação, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o próprio Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Essas instituições atuam no apoio ao empreendedorismo inovador por meio de linhas de financiamento, subvenções econômicas, bolsas, capacitações e editais voltados à pesquisa aplicada e à geração de negócios de base tecnológica (Finep, 2025; Cnpq, 2025; Bndes, 2025; Sebrae, 2025; Mcti, 2025).

Em nível regional, as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa também têm intensificado suas ações. No Ceará, a FUNCAP lançou o Edital nº 05/2023 do Programa Pesquisador Empreendedor, voltado à criação de spin-offs acadêmicas por meio do financiamento de projetos de base tecnológica, com recursos de até R\$ 600 mil por proposta (Funcap, 2023). No Rio Grande do Norte, a FAPERN implementou o Projeto FAPERN Comunica, vinculado ao Programa Estratégico de Pesquisa Aplicada em Ambientes Inovadores (PROPIN), com concessão de bolsas para estudantes e coordenadores técnicos, estimulando a cultura de inovação no estado (Fapern, 2023). Essas ações compõem o atual cenário de políticas públicas de fomento à inovação, ainda em consolidação no país.

Apesar dos avanços na política de inovação no Brasil, persistem importantes desafios estruturais para o fortalecimento dos ecossistemas empreendedores. Entre os principais gargalos, destacam-se a baixa articulação entre políticas federais e estaduais, a assimetria de capacidades entre esferas e setores de governo e as dificuldades enfrentadas por iniciativas localizadas fora dos grandes centros urbanos, o que compromete a sustentabilidade das ações de inovação pública (Cavalcante, 2021). Outro ponto crítico é a desigualdade regional no acesso a recursos, refletindo assimetrias históricas no desenvolvimento científico e tecnológico do país. Regiões como o Sudeste e o Sul concentram a maior parte dos investimentos e iniciativas estruturadas, enquanto o Norte e o Nordeste ainda enfrentam dificuldades para manter programas estáveis de apoio à inovação (Ipea, 2024).

A incubação de empreendimentos acadêmicos representa uma estratégia central para a valorização da ciência aplicada e a articulação entre ensino, pesquisa e desenvolvimento regional, uma vez que as incubadoras universitárias integram conhecimento científico e capital humano qualificado à geração de soluções inovadoras (Silva *et al.* 2023). No entanto, esses ambientes enfrentam obstáculos específicos, como a ausência de recursos contínuos, a falta de equipe técnica dedicada e a escassez de bolsas para estudantes empreendedores em fase inicial de desenvolvimento.

Tais entraves limitam o aproveitamento do potencial de estudantes e egressos que, muitas vezes, possuem boas ideias, mas não conseguem sustentá-las por falta de apoio institucional (Potin, Grassi e Brasil, 2023). Nesse sentido, políticas públicas que incentivem a permanência desses empreendedores no ambiente acadêmico, com suporte técnico, financeiro e formativo, são fundamentais para impulsionar o surgimento de *spin-offs* universitárias e

negócios de impacto, especialmente em áreas estratégicas como saúde, meio ambiente, energias renováveis e educação (Mao, 2020).

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, com objetivo exploratório e descritivo. Buscou-se compreender as percepções, práticas e desafios enfrentados por gestores de incubadoras vinculadas a instituições públicas de ensino nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, a partir da análise de seus relatos e editais de fomentos. O Quadro 1 detalha as informações dos participantes entrevistados.

Quadro 1 – Informações dos Participantes Entrevistados

ENTREVISTADO(A)	GÊNERO	CARGO	TEMPO DE ATUAÇÃO NA INCUBADORA	FORMAÇÃO
E1	Feminino	Gestora Geral	4 anos	Pedagogia e Mestrado em Políticas Públicas
E2	Feminino	Gestora Operacional	12 anos	Administração e Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia
E3	Feminino	Assistente Administrativa	2 anos	Ciências Contábeis
E4	Feminino	Gestora Geral	12 anos	Administração e Especialização em Logística

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2025).

A escolha dessa abordagem justifica-se pela natureza do objeto investigado, que exige a compreensão de aspectos subjetivos, institucionais e contextuais relacionados ao apoio à inovação e ao empreendedorismo acadêmico. A coleta de dados foi conduzida por meio de entrevistas semiestruturadas com quatro gestoras de incubadoras de empresas. No Quadro 2 apresenta-se uma breve descrição das incubadoras estudadas.

Quadro 2 - Caracterização das Incubadoras Tecnológicas

INCUBADORA	INSTITUIÇÃO VINCULADA	MUNICÍPIO/ ESTADO	Nº DE ENTREVISTAS POR INCUBADORA	DURAÇÃO DA ENTREVISTA
Incubadora de Fortaleza	Instituto Federal do Ceará (IFCE)	Fortaleza/CE	01	38min:03s
IncubaUECE	Universidade Estadual do Ceará (UECE)	Fortaleza/CE	01	50min:08s
Incubadora Tecnológica de Mossoró - ITMO	Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)	Mossoró/RN	01	25min:05s
Incubadora Tecnológica Natal Central - ITNC	Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)	Natal/RN	01	28min:07s

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2025).

As entrevistas foram conduzidas por meio de conversas gravadas pelo *Google Meet*. As participantes discutiram livremente sobre processos de monitoramento, relação com agências de fomento, estruturas de apoio às empresas incubadas, dificuldades operacionais e propostas de melhoria para o ecossistema de inovação. Além das entrevistas, foram analisados documentos institucionais, como editais públicos.

Apesar da diversidade de abordagens metodológicas disponíveis, optou-se neste trabalho pela aplicação das etapas técnicas propostas por Bardin (2011), cuja obra é amplamente referenciada em pesquisas qualitativas na área de Administração. A metodologia de análise de conteúdo delineada pela autora estrutura-se em três fases principais: (1) pré-análise; (2) exploração do material; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) foi adotada neste estudo em três etapas principais. A primeira, denominada pré-análise, consistiu na organização inicial dos dados, leitura flutuante das entrevistas transcritas e definição dos indicadores orientados pelos objetivos e referencial teórico. Em seguida, na fase de exploração do material, os dados foram codificados a partir de unidades de registro relevantes, agrupadas em categorias temáticas que permitiram estruturar a análise. Por fim, na etapa de tratamento dos resultados, foram interpretados os conteúdos manifestos e latentes, possibilitando a comparação entre os casos estudados e a identificação de convergências e especificidades nos contextos das incubadoras analisadas.

4 RESULTADOS

Nesta seção, são expostos os resultados alcançados a partir da aplicação do arcabouço metodológico previamente delineado, com o propósito de responder aos objetivos específicos propostos nesta investigação. A análise fundamentou-se tanto nas categorias construídas a partir das entrevistas com as gestoras das incubadoras quanto nos aportes conceituais discutidos na literatura pesquisada, permitindo estabelecer conexões entre os achados empíricos e as reflexões teóricas sobre políticas públicas de inovação, financiamento e funcionamento das incubadoras.

4.1 Percepções dos gestores sobre dificuldades operacionais e de financiamento

Esta seção cumpre o primeiro objetivo específico - analisar as percepções dos gestores de incubadoras nos dois estados quanto às dificuldades operacionais e de financiamento. As gestoras das incubadoras do Rio Grande do Norte relataram desafios significativos relacionados à limitação de recursos financeiros e à escassez de políticas públicas que contemplem diretamente os ambientes de incubação.

No caso da ITNC, a gestora destacou que os editais atualmente disponíveis, tanto em âmbito estadual quanto nacional, são voltados, em sua maioria, para empresas em geral, não necessariamente para empresas incubadas. Além disso, são raras as chamadas que financiem diretamente a estrutura ou o funcionamento das incubadoras. Segundo ela, “não existe recurso para as incubadoras” [...]. A gestora ainda apontou que, até o período da pandemia, o Sebrae oferecia editais que permitiam à incubadora prover ações como capacitações, eventos e até mesmo consultorias. No entanto, desde o último edital lançado entre 2020 e 2021, essa possibilidade deixou de existir. Atualmente, o apoio do Sebrae limita-se a atendimentos pontuais mediante solicitação e análise de critérios.

Diante da ausência de apoio sistemático, a incubadora tem se sustentado por meio de sua rede de contatos: “a gente tem um *networking* bom, então a gente consegue chamar pessoas de graça para fazer os serviços”, observando que isso é mais viável para eventos e palestras do que para consultorias, que demandam maior dedicação técnica. Esse cenário evidencia uma lacuna estrutural nas políticas públicas voltadas às incubadoras, que permanecem à margem dos principais mecanismos de fomento, operando muitas vezes à base de esforço relacional e improvisações. A escassez de orçamento compromete não apenas a execução das atividades básicas de suporte às empresas, mas também limita a capacidade institucional da incubadora em planejar e inovar suas próprias ações.

De forma complementar, a assistente técnica da incubadora ITMO também apontou a carência de recursos como um dos principais entraves à atuação das incubadoras no estado. Segundo ela, “as incubadoras acabam operando com recursos que são, em muitos casos, limitados, e ficam dependendo também de editais. Esses obstáculos acabam limitando a incubadora de oferecer suporte técnico e consultorias às empresas incubadas”. Como se observa, a dependência excessiva de editais pontuais torna frágil a sustentabilidade dessas estruturas, que muitas vezes não conseguem garantir apoio técnico contínuo às empresas que acolhem. Sem recursos estáveis e específicos para sua manutenção, as incubadoras veem sua missão comprometida, o que enfraquece o ecossistema de inovação de forma mais ampla.

No contexto cearense, a gestora da IncubaUece destacou que, apesar de algumas estratégias pontuais de captação, as dificuldades de financiamento também comprometem a execução contínua dos programas da incubadora. A experiência vivida durante a pandemia de COVID-19 exemplifica esse desafio: “A gente passou por um período também, especificamente na pandemia, com baixo recurso próprio, e a gente acionou a reitoria para ver uma forma de financiamento, sobretudo o nosso programa de pré-incubação, que é o que mais exigia ações mais programadas de mentorias e consultorias.” Por meio de projetos captados por institutos de

apoio à universidade, a reitoria conseguiu destinar uma parcela dos recursos à incubadora e à agência de inovação, o que possibilitou a continuidade das atividades do programa de pré-incubação desde 2021 até o presente momento.

Além do apoio institucional da universidade, a gestora relatou a obtenção de recursos via Prefeitura de Fortaleza, que, entre 2020 e 2023, financiou a criação de ambientes de apoio ao empreendedorismo, o que permitiu a continuidade do programa de pré-incubação. Ainda assim, ressaltou que a sustentabilidade financeira da incubadora depende, majoritariamente, da captação de projetos externos, da participação em editais estaduais esporádicos e de taxas de incubação: “Nossas taxas de incubação são valores simbólicos, então assim, não chega a ter recurso suficiente para a gente conseguir rodar, por exemplo, o programa de pré-incubação todinho”. A ausência de um orçamento regular impede a incubadora de manter serviços estruturados de apoio, especialmente quando há necessidade de contratação de consultores para empresas que já apresentam um nível de maturidade mais avançado.

No que se refere ao financiamento em nível nacional, a gestora ressaltou a predominância de chamadas voltadas a ambientes mais estruturados, como centros de pesquisa e parques tecnológicos. “Esses editais são um pouco mais espaçados, não têm uma frequência muito grande [...] a gente percebe um apoio maior do nível nacional, sobretudo pela FINEP.” Ela explicou que, embora tenha havido tentativas de captação de recursos junto à FINEP, tais esforços não se concretizaram, devido às exigências dos editais e ao entendimento da própria Anprotec de que o município de Fortaleza já possui um parque tecnológico reconhecido. “Se já existe um parque considerado pela Anprotec dentro daquele município, o município não consegue recurso para a implantação de um novo parque”. Essa limitação impede que estruturas menores, como a incubadora da UECE, avancem em seus projetos de expansão e infraestrutura. Essa fala corrobora a análise de Cavalcante (2021), que destaca entre os principais gargalos da inovação pública no Brasil a baixa articulação entre políticas federais e estaduais, a assimetria de capacidades entre esferas de governo e as dificuldades enfrentadas por iniciativas situadas fora dos grandes centros urbanos. Essas limitações estruturais comprometem a sustentabilidade das ações de inovação, especialmente em regiões e instituições com menor capacidade de articulação e financiamento.

A gestora da incubadora do campus Fortaleza enfatizou a ausência de uma política nacional sólida e estruturada que contemple especificamente as necessidades orçamentárias e operacionais das incubadoras acadêmicas. Em seu relato, destacou: “Sinto falta de uma política forte, nacional. [...] O que faz com que as instituições tenham matriz orçamentária para a atuação dessas incubadoras?”. Para ela, a falta de previsões orçamentárias destinadas às incubadoras decorre do fato de que muitas instituições públicas de ensino ainda enfrentam desafios estruturais prioritários, como transporte, assistência estudantil, merenda escolar e reposição de docentes. “Estamos buscando superar desafios que são estratégicos de materialidade da nossa rede, que não chegou ainda na parte de incubadora. A incubadora tem que ter uma coordenadoria, tem que ter um servidor trabalhando, tem que ter um recurso para capacitar, para pagamento”, complementou.

Além disso, chamou atenção para as especificidades das incubadoras acadêmicas, que atendem majoritariamente estudantes e egressos com perfil técnico-científico, mas com baixa capacidade de investimento. “Geralmente, os egressos que entram na incubadora, eles são recém-formados ou alunos de mestrado, doutorado. [...] Não são investidores, são pessoas, no geral, sem recursos.” Diante desse perfil, ela defende a criação de uma política de bolsas e subsídios de manutenção, especialmente voltada à permanência dos estudantes nos projetos incubados. “Tem que ter uma política de bolsa, uma política de manutenção dessas pessoas desenvolvendo aquilo.” Tal percepção está alinhada a Potin, Grassi e Brasil (2023), que destacam a dificuldade recorrente de estudantes e egressos em transformar conhecimento técnico em inovação efetiva, devido à falta de apoio institucional estruturado.

Segundo a gestora, as fundações de amparo estaduais e agências como a FINEP deveriam ampliar os editais específicos para incubadoras, permitindo que iniciativas acadêmicas tenham acesso a bolsas de mestrado, doutorado e recursos operacionais fixos. “É muito importante o desenvolvimento de projetos que permitam o acesso a esse fomento das fundações de amparo, para que a gente tenha um bolsista instalado, recebendo uma boa remuneração fixa”, defendeu.

Esses relatos evidenciam a fragilidade do financiamento às incubadoras, marcadas por uma forte dependência de articulações institucionais e ausência de uma política pública nacional específica. Mesmo com esforços de captação local e apoio pontual de parceiros, a falta de recursos recorrentes compromete sua sustentabilidade. Além da escassez orçamentária, destaca-se a necessidade de inserção estrutural das incubadoras nas políticas educacionais e científicas, garantindo recursos permanentes e suporte à permanência de estudantes empreendedores, especialmente em regiões como o Nordeste, onde as desigualdades no acesso a recursos são ainda mais acentuadas.

4.2 Apoio institucional das agências de fomento e fundações estaduais

Esta seção cumpre o segundo objetivo específico - investigar o nível de apoio institucional oferecido pelas agências de fomento e fundações estaduais, considerando editais, bolsas e políticas públicas voltadas à inovação. As Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa têm desempenhado um papel importante na promoção da inovação nos estados do Rio Grande do Norte e do Ceará, com iniciativas que, embora pontuais, buscam estimular o empreendedorismo acadêmico e científico. No Ceará, a FUNCAP lançou o Edital nº 05/2023 – Programa Pesquisador Empreendedor, com o objetivo de fomentar a criação de spin-offs acadêmicas. A proposta oferece apoio financeiro de até R\$ 600 mil por projeto, além de mentorias especializadas, visando a transformação de pesquisas em empreendimentos inovadores de base tecnológica (Funcap, 2023).

Já no Rio Grande do Norte, a FAPERNE instituiu o Projeto FAPERNE Comunica, vinculado ao Programa Estratégico de Pesquisa Aplicada em Ambientes Inovadores (PROPIN), por meio do qual concede bolsas para estudantes e coordenadores técnicos, com foco na divulgação científica e na inovação (Fapern, 2023). Essas ações revelam esforços importantes por parte das fundações estaduais para impulsionar ambientes de inovação nos respectivos territórios. Apesar desses avanços, as falas das gestoras revelam que os editais disponíveis ainda estão, em sua maioria, voltados ao apoio de projetos e empresas incubadas, e não à infraestrutura das próprias incubadoras. Isso cria uma lacuna institucional, especialmente crítica para incubadoras acadêmicas, que carecem de recursos para manter suas atividades estruturantes, como contratação de equipe técnica, pagamento de consultores e implementação de metodologias de acompanhamento.

A ausência de editais específicos para manutenção e fortalecimento desses ambientes compromete sua capacidade de atuação continuada. Como ressaltado anteriormente, a captação de recursos pelas incubadoras tem se dado de forma fragmentada, por meio de parcerias e editais esporádicos, sem garantia de continuidade. Dessa forma, embora as fundações estaduais estejam presentes como atores importantes do ecossistema de inovação, a sustentabilidade das incubadoras ainda depende da articulação institucional e da existência de políticas públicas que contemplem esses ambientes como protagonistas do processo de inovação.

Além das iniciativas estaduais, o apoio institucional às incubadoras também se dá em âmbito federal, por meio de programas articulados por agências como o Sebrae, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Um exemplo relevante foi o Edital do Sebrae nº 01/2015, voltado à disseminação e estruturação do modelo

CERNE em incubadoras de empresas. Esse edital apoiava diretamente as incubadoras na qualificação de seus processos de gestão e seleção, fortalecendo as estruturas organizacionais internas (Sebrae, 2015). A suspensão de editais dessa natureza nos últimos anos, como relataram as gestoras entrevistadas, gerou um vazio no apoio à institucionalização e qualificação dos ambientes incubadores.

Outra iniciativa de destaque foi a Chamada Pública MCT/CNPq/FINEP Ação Transversal – Apoio ao Programa Nacional de Incubadoras (PNI), Edital nº 07/2004. Essa chamada previa o financiamento de projetos com foco na consolidação da infraestrutura física e operacional das incubadoras, além da capacitação de equipes e estímulo à articulação em rede (MCT/CNPq/FINEP, 2004). A proposta incluía recursos para aquisição de equipamentos, contratação de consultores, realização de eventos e desenvolvimento de metodologias de gestão, demonstrando um entendimento abrangente do que significa apoiar o ecossistema de incubação.

Mais recentemente, o Termo de Referência do Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores (PNI), publicado pela Anprotec em 2019, reafirmou a importância de promover um ambiente favorável à inovação por meio da articulação de políticas públicas e da construção de capacidades institucionais. O documento destaca como prioridade o fortalecimento da atuação das incubadoras e aceleradoras em rede, com foco em resultados concretos de geração de empreendimentos e inovação (Anprotec, 2019). No entanto, ainda que o Programa Nacional de Inovação – PNI, seja uma diretriz estratégica importante, ele carece de efetiva operacionalização por parte do governo federal nos últimos anos, o que tem dificultado o acesso a recursos para novas iniciativas, conforme também relatado pelas gestoras entrevistadas.

Esses documentos ilustram que, embora haja um histórico de programas voltados ao fortalecimento das incubadoras no Brasil, a descontinuidade dessas políticas e a ausência de editais recentes específicos para manutenção e desenvolvimento institucional das incubadoras revelam um cenário de fragilidade. A necessidade de reestruturação das estratégias nacionais, com foco no apoio direto e continuado às incubadoras, torna-se urgente diante do papel que esses ambientes desempenham na transformação de conhecimento em soluções inovadoras, especialmente em contextos regionais com menor infraestrutura e menor atratividade a investimentos privados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão foi desenvolvido com o intuito de diagnosticar os principais desafios enfrentados pelas incubadoras de empresas no Ceará e no Rio Grande do Norte, comparando suas percepções e práticas, bem como o papel das agências de fomento e das fundações estaduais no apoio à sua sustentabilidade e desempenho. Os resultados evidenciam a fragilidade do financiamento às incubadoras, marcadas por uma forte dependência de articulações institucionais e ausência de uma política pública nacional específica. Mesmo com esforços de captação local e apoio pontual de parceiros, a falta de recursos recorrentes compromete sua sustentabilidade.

A ausência de políticas públicas nacionais voltadas especificamente às incubadoras, associada à descontinuidade dos editais e à baixa articulação entre instâncias federativas, torna essas estruturas vulneráveis à instabilidade institucional. A dependência de editais pontuais e de articulações locais para garantir recursos compromete não apenas a sustentabilidade das incubadoras, mas também a permanência de estudantes e egressos em projetos com alto potencial inovador.

Apesar das iniciativas pontuais das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e das experiências exitosas de captação institucional relatadas pelas gestoras entrevistadas, o cenário

ainda revela uma carência de estruturação sistêmica. Torna-se urgente o fortalecimento de políticas de fomento que contemplem não apenas empresas consolidadas ou externas ao ambiente de incubação, mas também as incubadoras e as empresas incubadas, reconhecendo suas especificidades e vulnerabilidades. Nesse sentido, recomenda-se o redesenho de programas federais e estaduais que incluam matrizes orçamentárias permanentes, políticas de bolsas para estudantes empreendedores e mecanismos que garantam a continuidade e estabilidade financeira desses espaços.

Este artigo contribui para o campo dos estudos organizacionais e de políticas públicas de inovação ao oferecer uma análise empírica das percepções de gestoras de incubadoras acadêmicas localizadas em estados do Nordeste brasileiro. A partir de uma abordagem qualitativa, a pesquisa evidencia os desafios operacionais e de financiamento enfrentados pelas incubadoras, destacando a ausência de políticas públicas específicas para sua sustentabilidade, bem como a concentração de recursos em regiões mais desenvolvidas.

Este estudo, embora tenha proporcionado uma compreensão aprofundada das percepções de gestores de incubadoras no Ceará e no Rio Grande do Norte, apresenta como limitação o recorte geográfico restrito a apenas dois estados do Nordeste brasileiro, o que pode não refletir a realidade de outras regiões do país. Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se a ampliação da investigação para outras regiões, incluindo diferentes perfis de incubadoras (acadêmicas, privadas e mistas), bem como a incorporação de métodos quantitativos que permitam mensurar com maior abrangência o impacto das políticas públicas e das ações de fomento sobre a sustentabilidade e os resultados das incubadoras de empresas no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKA, K. G.; ENAGOGO, C. Agadusameso. Collaborations in innovation activities of rural SMEs: a configurational analysis. **Journal of Small Business & Entrepreneurship**, p. 1-25, 2021.
- ANPROTEC - Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. **Conceito de Incubadora**. 2025. Disponível em: <https://anprotec.org.br/site/sobre/incubadoras-e-parques/#1>. Acesso em: 20 de maio 2025.
- ANPROTEC - Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. **Perguntas Frequentes sobre incubadoras e parques**. 2025. Disponível em: <https://anprotec.org.br/site/sobre/incubadoras-e-parques/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 20 de maio 2025.
- ANPROTEC. Termo de Referência do Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores (PNI). Brasília, 2019. Disponível em: https://anprotec.org.br/site/wp-content/uploads/2020/04/Termo-de-Referencia-PNI-20-05_2019_v07_Pos-CP.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.
- Bardin L. L'Analyse de contenu. Editora: Presses Universitaires de France, 1977. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.
- BORGES, M. R; BUENO, J. M. A Capacidade Absortiva de Empresas Incubadas. **Revista Ciências Administrativas**, v. 28, p. e12808-e12808, 2022.
- BNDES – **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Inovação. 2025. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/>. Acesso em: 02 jun. 2025.
- 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.
- BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm.
- BENITEZ, G. B.; AYALA, N. F.; FRANK, A. G. Industry 4.0 innovation ecosystems: An evolutionary perspective on value cocreation. **International Journal of Production Economics**, v. 228, p. 107735, 2020.
- CAVALCANTE, Pedro. Governança e inovação em políticas públicas: intersecções de uma fértil agenda de pesquisa. **Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: Ipea**, n. 29, p. 61–68, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/bapi29art6>.
- CNPq – **Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/>. Acesso em: 02 jun. 2025.
- CARVALHO, Marley Abede Ferreira de *et al.* Ascensão de startups regionais e seus impactos na sustentabilidade: um estudo sobre o ecossistema de startups da Bahia. **Revista Produção Online, Florianópolis**, v. 24, n. 3, e5116, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v23i3.5116>. Acesso em: 20 de maio 2025.
- FAPERN. **Projeto FAPERN Comunica**: edital publicado. Natal: Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte, 2023. Disponível em: <https://portal.uern.br/wp->

content/uploads/2024/11/FAPERN-COMUNICA.pdf. Acesso em: 3 jun. 2025.

FINEP; CNPq; MCT. Chamada Pública MCT/CNPq/FINEP – Ação Transversal: Apoio ao Programa Nacional de Incubadoras – Edital nº 07/2004. Disponível em: http://finep.gov.br/arquivos_legados/fundos_setoriais/acao_transversal/editais/CHAMADA_PUBLICA_MCT_CNPq_FINEP_Acao_Transversal_Apoio_ao_PNI_07_2004.PDF. Acesso em: 10 jun. 2025.

FUNCAP. Edital nº 05/2023 – **Programa Pesquisador Empreendedor**: Formação de Spin-offs Acadêmicas. Fortaleza: Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2023. Disponível em: <https://montenegro.funcap.ce.gov.br/sugba/edital/537.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. **Subvenção econômica à inovação**. Disponível em: <https://www.finep.gov.br>

HACKBART, E. H.; DALMONECH, L. F.. Percepção dos empreendedores da incubadora do IFES Campus Colatina sobre o impacto do fomento em suas startups. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo**, Colatina, 2024.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo aponta desigualdade na distribuição dos recursos de crédito entre as regiões do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15307-estudo-aponta-desigualdade-na-distribuicao-dos-recursos-de-credito-entre-as-regioes-do-brasil>. Acesso em: 03 jun. 2025.

INOVALINK. A plataforma de conexão do empreendedorismo inovador. 2025. Disponível em: <https://www.inovalink.org/#dados>. Acesso em: 20 de maio de 2025.

JONES, Oswald et al. Situated learning in a business incubator: Encouraging students to become real entrepreneurs. **Industry and Higher Education**, v. 35, n. 4, p. 367-383, 2021.

KAKABADSE, Nada et al. Business incubator managers' perceptions of their role and performance success: Role demands, constraints, and choices. **European Management Review**, v. 17, n. 2, p. 485-498, 2020.

MA, L *et al.* The impact of local government policy on innovation ecosystem in knowledge resource scarce region: case study of Changzhou, China. **Science, Technology and Society** v. 24, n. 1, p. 29-52, 2019.

MAO, Camila Shan Shan. Políticas públicas de apoio a startups: uma análise do papel do **Estado na indução ao empreendedorismo inovador no Brasil (2000–2019)**. 2020. 176 f. **Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública)** – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2025. **Programas de apoio à inovação**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/>

OCAMPO, E. S.; IACONO, A.; LEANDRO, F. R. Gestão da inovação em empresas de base tecnológica: um estudo de caso em empresas incubadas. **Innovar**, [S.L.], v. 29, n. 74, p. 71-84, 1 out. 2019. Universidad Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82062>.

POTIN, G. A. G; GRASSI, R. A; BRASIL, G. H. Incubadoras de empresas e desenvolvimento do ecossistema de inovação: análise dos diferenciais da Incubadora em Rede do Instituto Federal do Espírito Santo. **INFORME ECONÔMICO (UFPI)**, v. 46, n. 1, 2023.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1998.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Inovação**. 2025. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/>. Acesso em: 02 jun. 2025.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Edital de Chamada Pública Nº 01/2015 – Seleção de Propostas para Estruturação de Incubadoras Segundo Modelo CERNE. Disponível em: <https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Chamadas%20de%20Projetos/EDITAL%20CERNE%202015%20-%20Final.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Como as incubadoras de empresas podem ajudar o seu negócio**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/as-incubadoras-de-empresas-podem-ajudar-no-seu-negocio,f240ebb38b5f2410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 03 jun. 2025.

SILVA, Felipe Venancio *et al.* Desafios das incubadoras de empresas de universidades federais. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara/RS, v. 20, n. 4, p. 176-194, out./dez. 2023.