

ESTRATÉGIAS DESCONECTADAS

Auditoria do TCU identifica ausência de articulação entre instituições como um dos responsáveis pelo baixo desempenho do Brasil nos rankings de inovação

Rodrigo de Oliveira Andrade

Ausência de articulação entre instituições e políticas e de uma estratégia de investimentos de longo prazo é um dos principais responsáveis pelo baixo desempenho do Brasil nos rankings internacionais de inovação. Essa é a conclusão de uma auditoria, feita entre junho e dezembro de 2018 e divulgada em maio de 2019 pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União (TCU), acerca das atividades do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e de outros 10 órgãos federais responsáveis pela elaboração de políticas de fomento à inovação no país, entre eles a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O relatório, elaborado por uma equipe de sete auditores do TCU e relatado pela ministra Ana Arraes, atual vice-presidente do tribunal, mostra que, ao longo das últimas duas décadas, o governo federal tentou criar mecanismos para aproximar o setor acadêmico e o mercado e, com isso, estimular a inovação no país. Exemplo desse esforço é a Lei de Inovação, de dezembro de 2004, que se propôs a fomentar a participação de pesquisadores de instituições públicas em projetos de empresas e a criar regras para a comercialização da propriedade intelectual resultante desses empreendimentos. Em novembro de 2005, o governo também sancionou a chamada Lei do Bem na tentativa de incentivar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) por meio de incentivos fiscais. No entanto, apesar

dessas e de outras estratégias, os resultados das políticas de fomento à inovação no Brasil foram considerados modestos pelo tribunal.

Não é a primeira vez que o TCU avalia políticas de órgãos ligados à área de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no país. Há algum tempo o tribunal audita as atividades de instituições ligadas ao setor. Exemplo de ações de controle envolvem o processo de concessão de marcas e patentes implementado entre 2012 e 2015 pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Em 2011, o tribunal também avaliou ações promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior — atual Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Já àquela época identificou alguns problemas envolvendo a atuação do governo em relação à agenda de inovação, como iniciativas pulverizadas, com lacunas e contradições que poderiam comprometer a eficiência do conjunto de estratégias.

A auditoria realizada em 2018 pelo TCU reiterou o diagnóstico anterior, ao menos no que diz respeito às atividades de inovação no Brasil. Ela chama a atenção, por exemplo, para o aumento do volume de recursos para CT&I desde o início dos anos 2000 — o relatório não contempla dados mais recentes no atual contexto de crise de financiamento para a área. Apenas em incentivos fiscais, o investimento em CT&I passou de cerca de R\$ 1 bilhão por ano no início da década de 2000 para mais de R\$ 7 bilhões em 2013, segundo o tribunal, baseado em dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).



Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os investimentos em P&D também cresceram: de 1,04% para 1,24% no período abordado. O relatório destaca ainda que desde fins dos anos 1990 o país conta com 16 fundos setoriais focados no financiamento de projetos de CT&I em várias áreas.

A criação dos fundos setoriais ajudou a estabelecer um novo padrão de financiamento para o setor. “Trata-se de um mecanismo inovador de fortalecimento do sistema brasileiro de CT&I”, destaca o físico Ildeu de Castro Moreira, presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Esses fundos estão vinculados ao chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e, segundo ele, deveriam ajudar a garantir a estabilidade de recursos para a área e criar um modelo de gestão com a participação de vários segmentos sociais. O relatório do TCU indica que os fundos dispunham de recursos nas décadas passadas — o principal problema era a falta de uma política que orientasse sua aplicação. “Hoje”, explica Moreira, “além da falta de um plano de ação, os recursos do FNDCT estão congelados [colocados na reserva de contingência] em 90% e sendo usados para outras finalidades, como o pagamento da dívida pública, o que caracteriza desvio de finalidade e compromete qualquer estratégia de longo prazo para o setor”. Com isso, apesar dessas e de outras estratégias, os resultados das políticas de fomento à inovação não tiveram o resultado esperado no Brasil.

Segundo auditores do tribunal, o país continua estagnado no cenário internacional quando se trata de inovação. Isso fica claro quando se avalia o desempenho brasileiro no Índice Global de Inovação (GI), publicado anualmente pela Universidade Cornell, nos Estados Unidos, em parceria com o Instituto Europeu de Administração de Empresas, na França, e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, na Suíça. Em 2016 e 2017, o Brasil ocupou a 69ª posição, em uma lista de 127 países. Em 2019, estava na 66ª posição, em um rol de 126 nações.

O principal problema apontado pelos auditores é a pulverização e a falta de orientação das iniciativas federais de incentivo à inovação adotadas nas últimas décadas no país. O TCU identificou ao todo 76 iniciativas federais de fomento à inovação promovidas nos últimos 20 anos; todas levadas a cabo sem que houvesse uma estrutura de coordenação orientada para o longo prazo. Por exemplo, durante o período analisado, o MCTIC lançou três planos de ação e estratégias nacionais diferentes voltados à consolidação de um ecossistema de inovação no Brasil. No entanto, o próprio ministério, segundo o TCU, reconhece que não conseguiu criar mecanismos de articulação capazes de alinhar tais iniciativas. Em outras palavras, o governo brasileiro deu suporte a um grande número de projetos sem conexão uns com os outros nas últimas décadas.

Procurado pela reportagem, o BNDES, citado no relatório do TCU, afirmou por meio de sua assessoria de imprensa que entende a importância da articulação entre as diversas entidades públi-



Audiência pública promovida pelo CCT do Senado para tratar da política nacional de banda larga em 2017

112 Entre 2004 e 2019, o CCT promoveu 13 reuniões plenárias e reuniões das comissões temáticas que integram o conselho

cas e privadas que compõem o ecossistema nacional de inovação. Disse ainda que vem firmando acordos de cooperação com várias instituições de fomento à inovação. “O BNDES por vezes atuou em parceria com a Finep. Exemplo disso envolve o desenvolvimento do Plano Inova Empresa.” O órgão também alegou participar de discussões e da elaboração de políticas públicas de fomento à inovação em conjunto com ministérios e outros órgãos públicos. Já a Finep não quis comentar os resultados do documento.

Segundo o TCU, uma das consequências dessa desorientação estratégica foi a aplicação fragmentada e ineficiente de recursos públicos. Esse cenário agravou-se com a ausência de mecanismos de avaliação dos resultados das iniciativas e também pela inoperância do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT). Criado em 1996, o CCT deveria atuar como um órgão de assessoramento do presidente da República para a formulação e implementação de políticas públicas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, conforme mostra o relatório do TCU, o CCT há muito sofre com a falta de estrutura e de quadros técnicos, não se reúne regularmente e tampouco é protagonista na proposição de políticas ou prioridades de inovação para o país.

Segundo Ildeu Moreira, as reuniões do CCT da Presidência da República tornaram-se esporádicas a partir de 2012 — ao todo, entre 2004 e 2019, foram promovidas 13 reuniões plenárias e 112 reuniões das comissões temáticas que integram o conselho. “Foram apenas duas durante todo o governo de Michel Temer [2016-2018]”, conta. “Havia uma reunião marcada para novembro do ano passado já no âmbito do atual governo, mas ela foi adiada para uma data ainda a ser definida. Continuamos a insistir sobre a importância dessa reunião e de um CCT atuante.” Ele relata, ainda, que os últimos encontros foram pouco produtivos. “Não havia um esforço do governo em ouvir as sugestões das entidades e setores, debater com profundidade e trabalhar em conjunto na construção de políticas de médio e longo prazo.”

Como lembra o físico Luiz Davidovich, presidente da Academia Brasileira de Ciências (ABC), no Brasil, o conselho nasceu por demanda da comunidade científica, a exemplo de escritórios instalados em outros países do mundo. “O CCT foi criado com o propósito de auxiliar o presidente da República na criação de políticas públicas de CT&I de longo prazo e também para contribuir na articulação entre as políticas de inovação em andamento ou em desenvolvimento”, ele diz. “No entanto”, destaca, “o CCT está longe de ter o protagonismo de outros órgãos de assessoramento científico espalhados pelo mundo”.

A coordenação das políticas e programas de inovação em muitos países está ligada, em grande medida, à atuação de órgãos capazes de exercer influência sobre a agenda de CT&I, vinculados diretamente ao gabinete do presidente ou do primeiro-ministro, explica a economista Fernanda De Negri, do Ipea, estudiosa das dificuldades do Brasil em produzir inovações e se beneficiar delas. “Isso porque esses órgãos conseguem trabalhar na articulação de estratégias de CT&I com empresários, comunidade acadêmica e sociedade.” Os Estados Unidos foram um dos primeiros países a criar uma iniciativa desse tipo para assessorar a Presidência da República, além de atuar na articulação das atividades de CT&I promovidas pelas instituições públicas e coordenar a interlocução com o setor privado. O Reino Unido, que ocupou a 4ª colocação no Índice Global de Inovação de 2018, também conta, desde os anos 1960, com um cientista-chefe, conselheiro pessoal do primeiro-ministro e de seu gabinete para temas de CT&I. Assim como o Reino Unido, a Austrália dispõe de um cientista-chefe, que oferece aconselhamento especializado ao seu primeiro-ministro.

Em fins de 2015, o governo de São Paulo, com base em proposta elaborada pela FAPESP, anunciou a criação de um cargo de cientista-chefe em cada uma das secretarias estaduais. O objetivo era de que eles apontassem as melhores soluções baseadas no conhecimento científico para enfrentar desafios da respectiva pasta (ver Pesquisa FAPESP nº 236). Mais recentemente, em setembro de 2019, a Fundação Cearense de Apoio

ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap) lançou o programa Cientista-Chefe, com o objetivo de aproximar o meio acadêmico da gestão pública. A ideia é de que equipes de pesquisadores, coordenadas por um cientista, atuem nas secretarias e órgãos estratégicos do governo do estado para trazer soluções científicas e tecnológicas para o aprimoramento de serviços públicos (ver Pesquisa FAPESP nº 274).

No Brasil, explica Davidovich, é o presidente da República, ou um representante por ele indicado, o responsável por convocar as reuniões e formar as comissões temáticas do CCT e, a partir delas, estabelecer projetos nacionais e definir, entre outras coisas, como o orçamento será distribuído de acordo com os objetivos estabelecidos. “O sistema brasileiro é autorizativo, ou seja, o Congresso autoriza o teto do que pode ser gasto pelo governo e pode, em princípio, também remanejar recursos no orçamento enviado pelo governo, mas, na prática, altera muito pouco esse orçamento e a decisão sobre contingenciamento fica com o poder Executivo”, explica. “Desse modo, as políticas de estímulo à CT&I precisam ser muito claras para que os recursos sejam aplicados de modo eficaz. Daí a importância de um plano de CT&I bem fundamentado e articulado pelo Executivo. O CCT, se funcionasse como deveria, poderia ajudar nesse sentido.”

Essa dinâmica é diferente em países como os Estados Unidos. Por lá, os investimentos públicos em C&T são conduzidos com base em análises de cada um dos departamentos – equivalentes aos ministérios no Brasil –, como defesa, energia e saúde. Não existe um ministério de C&T norte-americano; a repartição do orçamento de CT&I naquele país é negociada em comitês setoriais no Congresso, que exerce papel fundamental na destinação dos recursos federais para as diversas

áreas que compõem o setor de CT&I no país (ver Pesquisa FAPESP nº 261). Essas negociações permitem que representantes de diferentes agências defendam seu orçamento no Congresso.

O relatório apresentado pelo TCU aponta alguns entraves para a consolidação de um ecossistema de inovação no Brasil, mas não deve ser tomado como um diagnóstico absoluto. Para De Negri, o documento levanta pontos importantes, mas ela sustenta que o baixo nível de inovação no Brasil é resultado também de outros fatores estruturais que não foram considerados pelo órgão, envolvendo desde a baixa qualidade da educação básica até a falta de um ambiente econômico mais propício à inovação. “Difícilmente essas dificuldades serão superadas com uma política de inovação apenas”, diz. “Sem uma política ampla de CT&I, com prioridades e diretrizes de longo prazo e envolvendo vários setores, as políticas públicas de incentivo à inovação seguirão como uma colcha de retalhos de demandas particulares.”

Na sua avaliação, as estratégias para a consolidação de um ecossistema de inovação no Brasil devem abarcar, entre outros pontos, a ampliação e o aprimoramento dos investimentos federais em infraestrutura de pesquisa, a redução dos custos de capital para investimentos em inovação e uma maior integração da economia brasileira às cadeias globais de produção de bens e tecnologias. Não se trata apenas de incentivos, mas da consolidação de um ambiente robusto que estimule a competição e maior acesso a essas tecnologias. “Temos sido os grandes derrotados pelo excessivo fechamento da economia brasileira. Nossa indústria não tem acesso aos bens de capital de última geração produzidos no mundo”, afirma a pesquisadora.

Proposta para a inovação

Política em consulta pública apresenta seis ações para estimular a agenda no Brasil até 2030



ESTÍMULO DAS BASES DE CONHECIMENTO PARA A INOVAÇÃO



DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE INOVAÇÃO E VISÃO EMPREENDEDORA



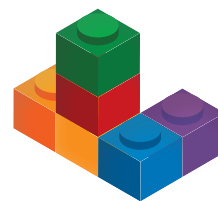
ASSEGURAR FOMENTO À INOVAÇÃO



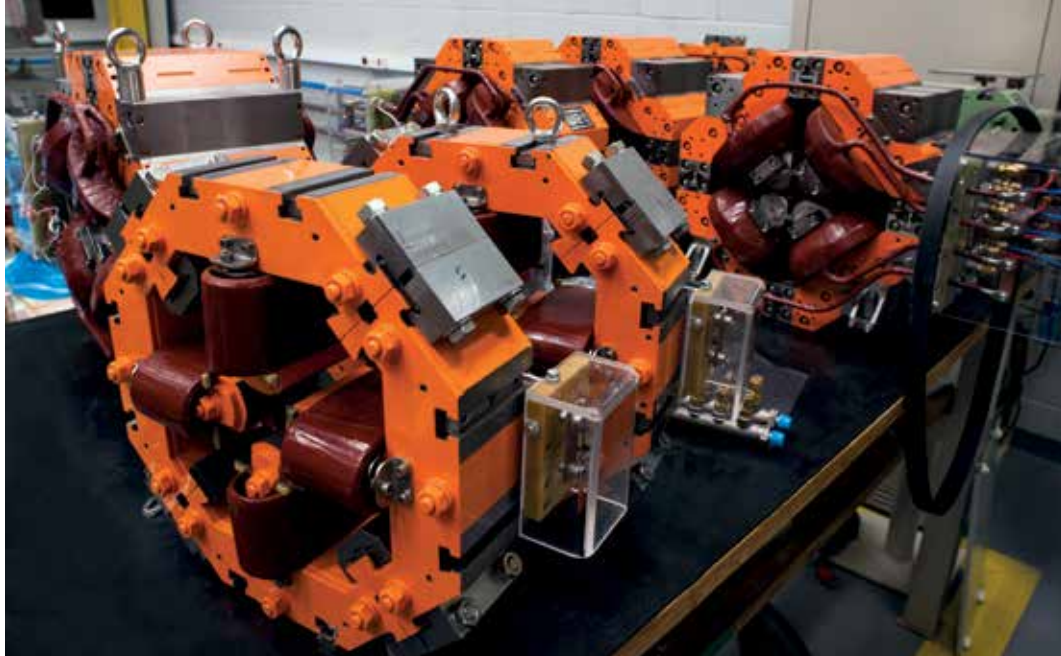
AMPLIAÇÃO DA BASE DE TALENTOS PARA INOVAÇÃO



ESTÍMULO DO DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS PARA PRODUTOS E SERVIÇOS INOVADORES



APRIMORAMENTO E DISSEMINAÇÃO DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA UM AMBIENTE INOVADOR



Produção de peças da empresa WEG para o síncrotron Sirius mostra como investimentos públicos em CT&I podem estimular a inovação em empresas

“O parecer do TCU, bem como os resultados de outros relatórios sobre os Fundos de Apoio à Pesquisa elaborados pela Comissão de Ciência e Tecnologia, o CCT do Senado Federal, em 2016, é um documento precioso e deveria receber mais atenção”, considera Carlos Américo Pacheco, diretor-presidente do Conselho Técnico Administrativo da FAPESP. “Há avaliações das políticas de CT&I feitas por acadêmicos e pelo Ipea. Mas esses documentos são demasiadamente prisioneiros da questão da falta de recursos. Na comunidade científica e tecnológica, essa tem sido a preocupação central.” De acordo com Pacheco, o que o TCU e a Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado mostram é bem mais grave: a fragilidade das políticas públicas, a não definição de prioridades, a diluição de recursos e a falta de avaliação e de coordenação das ações. “Em um certo sentido, a falta de recursos é consequência, e não a causa, desse problema: a ausência de clareza dos objetivos e propósitos da política de CT&I dificulta explicar à sociedade e ao governo a relevância dessas ações. O discurso fica frágil, uma vez que se limita a tratar o investimento em conhecimento e inovação quase como um compromisso moral.”

Para tentar resolver parte dos problemas, o MCTIC abriu em novembro passado para consulta pública uma nova proposta de política nacional de inovação. “O texto foi estruturado em torno de seis diretrizes prioritárias, elaboradas para tentar reorganizar o ecossistema de inovação do país até 2030”, explica Marcelo Barros Gomes, da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. “A ideia é de que, após o período de consulta pública, essas di-

retrizes se desdobrem em estratégias e planos de ações objetivos, acompanhados de metas e indicadores concretos”, acrescenta. Um dos principais objetivos é estabelecer uma estrutura que procure dar coerência às ações implementadas pelo MCTIC e outros órgãos. “Estamos encarando a inovação como uma política de Estado capaz de articular todos os atores e arranjos institucionais envolvidos com o tema dentro do governo federal”, acrescenta Marcos Cesar Pinto, subchefe adjunto de Política Econômica da Subchefia de Ação Governamental da Casa Civil.

Marcelo Gomes explica que a nova proposta de política de inovação pretende abordar alguns dos pontos avaliados pelo TCU. Uma das ações relacionadas à consolidação das bases de conhecimento para a inovação no Brasil, por exemplo, envolverá justamente a promoção de iniciativas que ajudem a ampliar a infraestrutura de pesquisa no país. “Para que isso aconteça, é preciso assegurar a previsibilidade e a estabilidade dos recursos governamentais com foco nos desafios estratégicos em CT&I definidos.”

A proposta em consulta pública também toma como base estudos promovidos pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), nos quais foram realizadas entrevistas e oficinas com 30 atores do Sistema Nacional de CT&I, entre eles membros do governo e da indústria, representantes de startups, universidades, agências de fomento e centros de pesquisa. “Além disso, desde setembro do ano passado promovemos reuniões e coordenamos grupos de trabalho com representantes desses setores e de outros grupos institucionais em diferentes cidades do Brasil para discutir a elaboração de uma proposta que oriente o planejamento de iniciativas de pesquisa, desenvolvimento e inovação nos próximos anos no país”, informa Gomes. ■