UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO

José Orcélio do Nascimento

Governança da política de incentivos à inovação no Brasil: um estudo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

São Caetano do Sul

2024

JOSÉ ORCÉLIO DO NASCIMENTO

Governança da política de incentivos à inovação no Brasil: um estudo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS)

São Caetano do Sul

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

N244g

Nascimento, José Orcélio do

Governança da política de incentivos à inovação no Brasil: um estudo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) / José Orcélio do Nascimento. - - São Caetano do Sul, 2024.

184 f.

Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona

Tese (doutorado) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul – Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Inovação tecnológica. 2. Governança pública - Brasil. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Pesquisa científica – Brasil. 5. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

CDD: 658.046

Bibliotecária responsável: Daniele Sousa, CRB- 8/010476

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa

Prof.ª Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestor do Programa de Pós-graduação em Administração

Prof. Dr. Eduardo de Camargo Oliva

Tese de doutorado defendida e aprovada em 11/02/2025 pela BancaExaminadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. João Batista Pamplona (orientador - Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS)

Prof. Dr. Marco Antonio Pinheiro da Silveira (Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS)

Prof. Dr. Edson Keyso de Miranda Kubo (Universidade Municipal de São Caetano do Sul – USCS)

Prof. Dr. Roberto Carlos Bernardes (Fundação Educacional Inaciana Padre Saboia de Medeiros – FEI)

Prof. Dr. Marcus Vinicius Moreira Zittei (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU)

Dedico este trabalho à minha esposa Vera, minha filha Júlia, meus pais Lázaro e Dirce (in memorian), por seu amor, compreensão e incentivo.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por seu infinito amor e me capacitar durante toda minha carreira acadêmica e profissional.

Ao meu orientador, professor Dr. João Batista Pamplona, pela forma precisa com que me conduziu durante a pesquisa.

Aos professores Dr. Marco Antonio Pinheiro da Silveira, Dr. Edson Keyso de Miranda Kubo¸ Dr. Roberto Carlos Bernardes e Dr. Marcus Vinicius Moreira Zittei, por suas colaborações na qualificação desta tese.

Aos professores Dr. Celso Machado Júnior e Dra. Raquel da Silva Pereira, pela colaboração nas publicações que realizamos, à Dra. Isabel Cristina dos Santos, minha primeira orientadora no doutorado da USCS e ao Dr. Eduardo de Camargo Oliva.

Às funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-graduação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, pela atenção e presteza com que sempre fui atendido.

Meus agradecimentos aos entrevistados nesta tese e aos professores que auxiliaram na validação dos questionários

Aos amigos da USCS, Anderson, Simona, Hélio e Ricardo pelos desafios e alegrias que compartilhamos.

Meus agradecimentos a dois grandes amigos que sempre me incentivaram, Dr. Marcus Vinicius Moreira Zittei e Dr. Leonardo Fabris Lugoboni.

Tenho muito a agradecer aos meus pais, Lázaro e Dirce (*in memorian*), e a duas pessoas amadas, minha esposa Vera e minha filha Júlia.

Agradeço à Universidade Municipal de São Caetano do Sul pela concessão de bolsa de estudo parcial, que viabilizou a realização deste projeto.

“Deus é o nosso refúgio e fortaleza, socorro bem presente na angústia”
(O livro dos Salmos 46.1)

NASCIMENTO, José Orcélio do. **Governança da política de incentivos à inovação no Brasil: um estudo de caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico E Tecnológico (FNDCT)**. Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2024.

RESUMO

A inovação tecnológica é considerada uma das principais forças propulsoras do desenvolvimento econômico. Entre as condições necessárias para seu surgimento e difusão, destaca-se a disponibilidade de financiamento. No entanto, os instrumentos clássicos das instituições financeiras privadas são limitados, tornando essencial a atuação governamental. Nesse contexto, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) foi criado com o objetivo de financiar atividades de pesquisa científica e tecnológica no Brasil. A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 define o FNDCT como o principal instrumento público para o fomento das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Durante os anos 2000, o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, do qual o FNDCT faz parte, desempenhou um papel fundamental na expansão do setor, mas enfrentou fragilidades que exigiram sua revitalização e expansão para superar os desafios e dificuldades apontados. Entre as iniciativas para a revitalização do FNDCT, destacam-se a defesa da execução orçamentária integral dos recursos arrecadados, o afastamento das medidas de contingenciamento e a reestruturação de sua governança. Alinhada a essa estratégia, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: *Como pode ser descrita a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e que princípios podem ser apontados para seu aperfeiçoamento?* O objetivo geral da pesquisa é descrever a governança do FNDCT e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento. Para a coleta de dados, foi realizada uma análise documental dos relatórios apresentados pelos gestores do FNDCT ao Tribunal de Contas da União (TCU) e dos relatórios elaborados pelo TCU sobre a gestão do fundo. Além disso, foram conduzidas entrevistas com gestores do FNDCT, servidores públicos do TCU que auditaram o fundo, e professores universitários pesquisadores do FNDCT. A pesquisa possui natureza qualitativa, exploratória e descritiva, e os dados coletados foram analisados com o auxílio do software *Atlas.ti* (versão 24). A governança do FNDCT evidencia a necessidade de melhorias. Conforme a análise de conteúdo dos relatórios do FNDCT e do TCU, observa-se uma preocupação com a prestação de contas. Esse mesmo ponto foi destacado na análise das entrevistas, mas os entrevistados também alertaram para a necessidade de modificações importantes, como a proibição do contingenciamento de recursos, que anteriormente impactava as operações do fundo. Outra questão levantada foi a necessidade de capacitação técnica específica em governança para os gestores do FNDCT, como forma de aprimorar a gestão e atender às exigências do setor.

Palavras-chave: Inovação; Governança Pública; Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Financiamento à Inovação.

NASCIMENTO, José Orcélio do. **Governança da política de incentivos à inovação no Brasil: um estudo de caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico E Tecnológico (FNDCT)**. Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, SP, 2024.

ABSTRACT

Technological innovation is widely regarded as a driving force for economic development. One of the key conditions for its emergence and dissemination is access to funding, particularly as traditional instruments from private financial institutions exhibit limitations. In this context, governmental action becomes essential. The National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) was established to finance scientific and technological research activities in Brazil. The National Strategy for Science, Technology, and Innovation 2016-2022 identifies the FNDCT as the main public instrument for fostering Science, Technology, and Innovation (ST&I) activities, playing a critical role in the expansion of the National System of Science, Technology, and Innovation (SNCTI). In the 2000s, the SNCTI faced significant fragility, necessitating efforts for its revitalization and expansion to overcome sectoral challenges. To revitalize the FNDCT, some key initiatives emerged, such as defending the full budgetary execution of the fund's resources, eliminating budgetary restrictions, and restructuring its governance. Given that the National Strategy for Science, Technology, and Innovation 2016-2022 calls for the reorganization of the FNDCT's governance, this study seeks to address the following research question: How can the governance of the National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) be described, and which principles can be proposed for its improvement? The primary objective of this research is to describe the governance of the FNDCT and propose a set of principles for its restructuring and improvement. Data collection included document analysis of reports submitted by FNDCT managers to the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), as well as TCU reports on these submissions. Additional data were gathered through interviews with FNDCT managers, TCU public servants who audited the fund, and university professors researching the FNDCT. This qualitative, exploratory, and descriptive research utilized the Atlas.ti software (version 24) for data analysis. Results reveal that the governance of the FNDCT requires significant improvements. The content analysis of FNDCT and TCU reports highlights a strong focus on accountability. Similarly, the analysis of interview responses reinforces this concern but also points to structural changes, such as the prohibition of budgetary restrictions that previously hindered the fund's operations, and the need for specialized technical training in governance for FNDCT managers to enhance the fund's management quality.

Keywords: Innovation; Public Governance; National Fund for Scientific and Technological Development; Innovation Funding.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
CONFAP	Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
CONSECTI	Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I
CT&I	Ciência Tecnologia e Inovação
DARPA	Advanced Research Projects Agency
EFD	Estratégia Federal de Desenvolvimento
EMBRAPII	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
ENDES	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
EUA	Estados Unidos da América
FAP	Fundação de Amparo à Pesquisa
FINEP	Financiadora de Estudos e Projeto
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNTEC	Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ICT	Instituto de Científica e Tecnológica
IFAC	International Federation of Accountants
INCT	Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEI	Mobilização Empresarial pela Inovação
NSF	National Science Foundation
OMC	Organização Mundial do Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PBM	Plano Brasil Maior

PACTI	Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PAG	Programa de Ação Governamental
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Principais atores do sistema nacional de ciência tecnologia e inovação no Brasil 30
Figura 2 - Dispêndios e recursos humanos em P&D.....33
Figura 3 - Relação entre governança e gestão 50
Figura 4 – Modelo de governança e gestão 53
Figura 5 - Relação principal agente no setor público 57
Figura 6 - Sistema de governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU 64
Figura 7 – Histórico e legislação do FNDCT 72
Figura 8 – Constituição de fundos especiais.....82
Figura 9 – Estrutura de governança do FNDCT.....86
Figura 10 – Fluxo do processo decisório do FNDCT.....87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de governança.....45
Quadro 2 – Governança pública organizacional.....50
Quadro 3 - Princípios de governança.....61
Quadro 4 - Papéis gerais dessas instâncias de governança.....65
Quadro 5 – Fundos setoriais.....74
Quadro 6 - Matriz de Amarração.....90
Quadro 7 – Roteiro Básico de Entrevistas.....97
Quadro 8 – Roteiro Básico de Entrevistas após Validação por Especialistas.....100
Quadro 9 - Categorias e códigos da Análise de Conteúdo.....110
Quadro 10 - Prestações de contas FNDCT.....111
Quadro 11 - Relatórios TCU sobre Prestações de contas do FNDCT.....119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorias por documentos FNDCT 112
Tabela 2 - Princípios de Governança Pública nas prestações de contas FNDCT...113
Tabela 3 - Categorias por documentos TCU 120
Tabela 4 - Princípios de Governança Pública nas prestações de contas FNDCT nos relatórios do TCU 121
Tabela 5 - Categorias por entrevistas 128
Tabela 6 - Princípios de Governança Pública nas entrevistas 129

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

1.1 Problema da Pesquisa 21

1.2 Objetivos da Pesquisa 21

1.3 Delimitação do Estudo 21

1.4 Justificativa do Trabalho 22

1.5 Organização do Trabalho 24

1.6 Contribuições da Pesquisa 24

2 REVISÃO DA LITERATURA 26

2.1 Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação no Brasil 26

2.2 Financiamento à Inovação 35

2.3 Governança Pública 42

2.3.1 Teoria da agência 56

2.3.2 Legislação federal sobre governança pública 60

2.4 Fundos Setoriais e Composição dos Recursos à Inovação no Brasil 66

2.5 Governança em Políticas de Inovação 79

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 89

3.1 Abordagem da Pesquisa 91

3.2 Participantes da Pesquisa 92

3.3 Tipo de Pesquisa 92

3.4 Coleta de Dados 93

3.5 Instrumentos de Pesquisa 95

3.6 Validação do Instrumento de Pesquisa 98

3.7 Tratamento e Análise de Dados 102

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 108

4.1 Caracterização e Objeto da Pesquisa 108

4.2 Análise de Conteúdo dos Dados Coletados 108

4.3 Análise dos Relatórios do FNDCT 110

4.3.1 Accountability 114

4.3.2 Capacidade de resposta 116

4.3.3 Confiabilidade 115

4.3.4 Equidade e participação 116

4.3.5 Integridade 117

4.3.6 Melhoria regulatória 118

4.3.7 Transparência 118

4.4 Análise dos Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) 119
4.4.1 Accountability 122
4.4.2 Capacidade de resposta 123
4.4.3 Confiabilidade 123
4.4.4 Equidade e participação 124
4.4.5 Integridade 125
4.4.6 Melhoria regulatória 125
4.4.7 Transparência 126
4.5 Análise das Entrevistas Realizadas 126
4.5.1 Accountability 130
4.5.2 Capacidade de resposta 133
4.5.3 Confiabilidade 137
4.5.4 Equidade e participação 141
4.5.5 Integridade 144
4.5.6 Melhoria regulatória 146
4.5.7 Transparência 148
4.5.8 Proposta de reestruturação de governança do FNDCT 151
5 CONCLUSÕES 153
REFERÊNCIAS 157
APÊNDICE A 175
APÊNDICE B 177
APÊNDICE C 181
APÊNDICE D 183

1 INTRODUÇÃO

A inovação tecnológica sempre foi necessária e seus resultados são observados no desenvolvimento econômico. Para Schumpeter (1988), o desenvolvimento são as mudanças da vida econômica que não foram impostas de fora, mas que surgem de dentro. Assim, pode-se concluir que as mudanças na esfera econômica derivam das circunstâncias, e que o fenômeno denominado desenvolvimento econômico é, na prática, baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles. Dessa forma, pode-se afirmar que, sem mudanças no contexto, não haveria desenvolvimento econômico.

Para iniciar essas mudanças econômicas, os empreendedores, independentemente do porte, necessitam de recursos para P&D, o que possibilita atender aos consumidores que desejam produtos ou serviços novos. A importância do financiamento para investimentos em inovação vem sendo apontada como um significativo empecilho estrutural ainda não solucionado pelas instituições financeiras privadas (Melo, 2009).

A inovação tecnológica é amplamente reconhecida como a grande força propulsora do desenvolvimento econômico. Uma das condições necessárias para seu surgimento e difusão são as possibilidades para seu financiamento. O financiamento de processos e produtos inovadores esbarra em falhas de mercado, como assimetria de informações, incerteza e riscos, que tornam os instrumentos clássicos das instituições financeiras privadas bastante limitados. Como alternativa de financiamento à inovação, a atuação governamental é essencial (Yanikian; Pamplona, 2015). Estes recursos podem ser públicos ou privados; contudo, deve-se lembrar que os valores são elevados e que, nem sempre, investidores privados têm interesse ou recursos a serem aplicados desta forma. Assim, torna-se necessário que a Administração Pública invista recursos em P&D.

Em 1964, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) criou o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNTEC), que representava a necessidade do desenvolvimento de tecnologias próprias nas empresas nacionais, assim como do domínio e da utilização de tecnologias importadas. Em 1969 o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) também foi criado no BNDES, com o objetivo de financiar pesquisas científicas e tecnológicas. De acordo com o definido no Decreto-Lei n. 719 (Brasil,

1969), os recursos do Fundo eram orçamentários, oriundos de incentivos fiscais, empréstimos e doações. A FINEP foi criada com o objetivo de institucionalizar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado em 1965. A partir de 1971, a FINEP passou a ser a Secretaria Executiva do FNDCT (Rapini, 2010).

O FNDCT é administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Suas fontes de recursos são orçamentárias, incentivos fiscais, doações e empréstimos, especialmente provenientes de instituições multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Lemos; Negri, 2010).

A constituição do FNDCT marcou um avanço nas políticas de incentivo à Ciência & Tecnologia no Brasil, ao conceder autonomia financeira ao sistema nacional de ciência e tecnologia e ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior. Apesar disso, uma das principais críticas feitas ao sistema brasileiro de financiamento à ciência e tecnologia diz respeito à instabilidade e à descontinuidade dos fluxos de recursos efetivamente alocados ao FNDCT, que era muito dependente de fontes orçamentárias (Lemos; De Negri, 2010).

A instabilidade e a escassez de recursos às quais o sistema brasileiro de incentivo à inovação comumente ficava exposto comprometiam o planejamento, uma vez que a restrição fiscal afetava as dotações de recursos do Tesouro e também os empréstimos externos, à luz das exigências de contrapartida local. Esse contexto levou à busca de um novo arranjo institucional para enfrentar a restrição fiscal e os problemas dela decorrentes para o financiamento das atividades de ciência e tecnologia no Brasil, resultando no surgimento dos fundos setoriais, que têm como objetivo garantir a ampliação e a estabilidade do financiamento para a área de ciência e tecnologia (Lemos; De Negri, 2010).

Sobre a revitalização do FNDCT no final da década de 1990 com a criação dos Fundos Setoriais de Ciência, Tecnologia e Inovação, Coder *et al.* (2013, p.147) afirmam:

> A abertura econômica ocorrida no início dos anos noventa explicitou a dimensão do atraso tecnológico do país decorrente do baixo envolvimento empresarial com a tecnologia e a inovação. E tornou-se urgente reduzir esse gap. A criação dos Fundos Setoriais (FS) e as medidas de política adotadas buscaram alterar essa realidade em favor de uma produção mais intensiva em conhecimento, o que não aconteceu como desejado. É verdade que as novas fontes permitiram recompor, diversificar e ampliar as receitas do FNDCT, assim como os novos instrumentos de financiamento criaram as condições para diversificar o perfil dos beneficiários, com destaque para as

> empresas de tecnologia nascentes. E mais, o empenho em estabelecer um novo marco legal e regulatório capaz de promover a inovação e a interação entre as ICT e as empresas foi a outra dimensão desse esforço envolvendo recursos, políticas e jurisprudência.

A ENCTI 2016-2022 determina que o principal instrumento público para fomento das atividades de CT&I é o FNDCT, que cumpriu papel fundamental para a expansão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) nos anos 2000:

> [...] sendo por meio dele fortalecidos os demais pilares do Sistema. Na década atual, o FNDCT foi fragilizado, devendo ser este instrumento novamente revigorado e expandido, a fim de se buscar a superação dos desafios e gargalos apontados para o setor. Para a revitalização do FNDCT, algumas iniciativas merecem destaque: garantir as receitas oriundas do setor de Petróleo e Gás (tanto pela via do CT-Petro, como pela via do Fundo Social); defender a execução orçamentária integral dos recursos arrecadados pelo FNDCT, afastando as medidas de contingenciamento; **e reestruturar a governança do FNDCT.** (grifo nosso). (Brasil, 2016, pp. 77-78).

Conforme Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022:

> [...] o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) exerce a função de Coordenador do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação considerando suas competências legais, o domínio de diversos recursos essenciais e o papel histórico desempenhado pelo órgão no setor. **A centralidade do MCTI é também ilustrada pela atuação na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)**, além de competência legal na formulação das Políticas Nacionais para o setor. (grifo nosso). (Brasil, 2016, pp. 14-15).

E ainda é observado que são subordinadas ao MCTI as duas principais agências de fomento do SNCTI, a saber: a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), além de diversos Institutos de Pesquisa (Brasil, 2016).

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 afirma que:

> O Brasil conta com uma gama ampla e diversificada de instrumentos de apoio à inovação, incluindo: incentivos fiscais; uso do poder de compra; projetos cooperativos; linhas especiais de crédito; subvenção econômica; programas de capital de risco; programas de fixação de recursos humanos nas empresas; incubadoras, polos e parques tecnológicos; entre outros. Porém, de modo geral, **o Brasil precisa avançar na governança das políticas de incentivo à inovação**, promovendo uma maior articulação entre os esforços dos diversos atores do SNCTI. (grifo nosso). (Brasil, 2016, p. 81).

Conforme Leal, Teixeira e Moreira (2020), diferentemente do que ocorre nas políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social, vigora atualmente na governança do FNDCT uma completa ausência de participação dos entes subnacionais e o desaparecimento das representações setoriais das atividades de

CT&I. Isso contraria as expectativas estabelecidas desde a 2ª Conferência Nacional de CT&I, realizada em 2002, que previam a participação conjunta dos entes subnacionais com representações dos setores produtivos nas decisões de arrecadação e destinação estável de recursos, bem como a definição de regras, objetivos e diretrizes para implementação de programas setoriais de C&T.

Sobre a descaracterização da política de financiamento da CT&I, Costa e Costa (2024, p. 10) afirmam:

> Há, portanto, uma total descaracterização da política de financiamento de CT&I desenhada após a formulação do FNDCT, de modo que a organização a partir de fundos pontuais com arrecadação e aplicação próprios é desconstruída na execução orçamentária, que contingência a maior parte dos recursos e pulveriza as sobras em ações transversais, ao sabor discricionário de um sistema de gestão centralizado, sem planejamento e sem avaliação efetiva.

Conforme Matias-Pereira (2010), o conceito de governança, que inicialmente estava restrito à noção de desempenho gerencial e administrativo, tem origem nos estudos e relatórios de agências multilaterais, em especial no Banco Mundial no início da década de 1990. O termo governança surge com referência à concepção de bom governo e à competência do Estado executar de forma consistente as políticas públicas. A governança passou a incorporar outras variáveis, além daquelas relacionadas ao bom desempenho da administração pública, em particular a atuação da sociedade civil como ator político. Com esta nova concepção, a ideia de hierarquia enquanto princípio organizador da relação entre Estado e sociedade, transforma-se em uma relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade.

Para Slomski *et al.* (2008), a governança pode ser entendida com a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando seu desenvolvimento. A governança tem, entre suas definições, um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. No contexto da gestão pública, a governança compreende a proteção do inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como prestar contas à sociedade. Segundo Matias-Pereira (2008), uma boa governança no setor público exige a competência e conduta ética dos gestores em relação à transparência, prestação de contas e responsabilização.

Observa-se, na Teoria da Agência, a relação entre as entidades públicas (agente) com os cidadãos (principal). Conforme Slomski *et al.* (2008), as entidades

públicas devem ser vistas sob a perspectiva da Teoria da Agência, pois, ao analisar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar a existência de uma relação de agência devido à presença do agente (gestor público) que dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados. A ação do agente afeta o bem-estar das duas partes, e as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, assim, a assimetria de informações.

1.1 Problema da Pesquisa

Tendo em vista que a ENCTI 2016-2022 determina que seja reestruturada a governança do FNDCT, este estudo pretende responder à seguinte questão de pesquisa: como pode ser descrita a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e que princípios podem ser apontados para seu aperfeiçoamento?

1.2 Objetivos da Pesquisa

A pesquisa tem como objetivo geral descrever a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento.

Como objetivos específicos a pesquisa pretende:

a) identificar as práticas de governança utilizadas pelo FNDCT a partir do ano 2002;
b) identificar os atores envolvidos na governança do FNDTC;
c) identificar modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação do FNDCT; e
d) identificar os princípios de governança existentes no FNDCT.

1.3 Delimitação do Estudo

A pesquisa será delimitada aos exercícios começando em 2002 e terminando em 2022, devido às mudanças ocorridas no Poder Executivo do governo federal, com a adoção de novas políticas nos fundos setoriais que podem ser refletidas na Governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

1.4 Justificativa do Trabalho

Os fracassos são comuns em projetos de P&D e “os investimentos públicos em inovação têm sido fundamentais para sustentar altos níveis de tomada de risco e inovação em diferentes estágios do ciclo de negócios” (Mazzucato; Semieniuk, 2017, p. 31, tradução nossa[1]).

Nos países industrialmente avançados, a maior parte das atividades de P&D é realizada pelas empresas. Ainda assim, o Estado exerce um papel fundamental na expansão do conhecimento e da base científica por meio da montagem de infraestrutura científico-tecnológica, da concessão de incentivos e financiamentos à inovação (Tigre, 2019).

Os resultados do processo inovativo nem sempre são previsíveis; fomentá-lo e financiá-lo ainda consiste em um desafio para as instâncias financeiras, que não podem enfrentá-lo utilizando os instrumentos clássicos. As atividades voltadas à inovação são financiadas de modo distinto daquelas com outras formas de investimento, o que tem levado ao desenvolvimento de instrumentos financeiros específicos. São necessárias ações governamentais para construir instrumentos alternativos de financiamento aos investimentos em inovação, pois as características da atividade inovativa fazem com que os bancos e os mercados de capitais sejam muito resistentes a financiar o processo inovativo (Rapini, 2010).

As atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são usualmente divididas em pesquisa básica, pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental. A pesquisa básica é geralmente de longo prazo e seus resultados são incertos, sendo, assim, evitada pela grande maioria das empresas. Seus resultados, entretanto, podem proporcionar avanços tecnológicos para toda a sociedade em longo prazo e são tipicamente realizadas por instituições sem fins lucrativos e/ou financiadas pelo Estado (Tigre, 2019).

Para Edquist (2011, p. 8):

> Os resultados de Pesquisa e Desenvolvimento são uma base importante para algumas inovações, particularmente as radicais em engenharia, medicina e ciências naturais. A Pesquisa e Desenvolvimento que resultam em inovações radicais têm sido tradicionalmente uma atividade parcialmente financiada e realizada por organizações públicas (tradução nossa[2]).

[1] Trecho original: “[...] *public investments in innovation have been critical for sustaining high levels of risk-taking and innovation across different stages of the business cycle*.” (Mazzucato; Semieniuk, 2017, p. 31).
[2] Trecho original: *“R&D results are an important basis for some innovations, particularly radical ones in engineering, medicine, and the natural sciences. R&D resulting in radical innovations has traditionally been an activity partly financed and carried out by public organizations*.” (Edquist, 2011, p. 8).

Conforme Guimarães (2006), mesmo as visões econômicas mais avessas à intervenção estatal na economia têm incorporado o apoio governamental às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, justificando-o como uma resposta à existência de falhas de mercado que impedem que a empresa se aproprie integralmente do benefício gerado pelos resultados de seus investimentos em P&D. Mazzucato (2014) pondera que o capital de risco público é muito diferente do capital de risco privado, pois está disposto a investir em áreas com risco muito mais alto, ao mesmo tempo em que demonstra muito mais paciência e menores expectativas em relação aos retornos futuros. Esta é, por definição, uma situação bem mais difícil, mas os retornos do capital de risco público e privado são comparados sem que se leve essa diferença em consideração.

Segundo Yanikian e Pamplona (2015), muitos projetos de inovação em estágios iniciais, com potencial econômico expressivo, são arriscados demais para o mercado, mas, com o financiamento estatal, o risco é compartilhado e o prêmio pelo alto risco é reduzido. A limitada rentabilidade privada e o risco elevado associado aos investimentos em P&D implicam um volume de investimento nessas atividades insuficiente para assegurar uma oferta de tecnologia adequada às necessidades do processo de crescimento econômico. O apoio governamental às atividades de P&D visa, assim, basicamente, a reduzir o custo relativo e/ou o risco associado a essas atividades, seja pela participação de setor público no financiamento direto de pesquisas realizadas pela ou para as empresas (mediante transferência financeira a fundo perdido, financiamento a taxa mais favorável que as de mercado ou participação acionária), seja por meio da concessão de benefícios fiscais que reduzam a carga tributária incidente sobre as empresas (Guimarães, 2006).

O financiamento público à Pesquisa e Desenvolvimento no Brasil é recente e apresenta mudanças na forma de conceder recursos a projetos para desenvolvimento científico e tecnológico. Segundo Rapini (2010), as instituições púbicas de apoio, fomento e financiamento ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil foram criadas a partir da década de 1950. O Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) foram ambos criados em 1951, e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) em 1967.

A evolução histórica do sistema financeiro brasileiro mostrou o fraco desenvolvimento do mercado de capitais e do crédito bancário para o financiamento de investimentos tangíveis. Em relação ao financiamento de ativos intangíveis, tal

como a inovação, a participação do sistema financeiro foi praticamente inexistente (Melo, 2009).

Conforme a ENCTI 2016-2022, o Brasil precisa avançar na governança das políticas de incentivo à inovação, promovendo uma maior articulação entre os esforços dos participantes do SNCTI (Brasil, 2016).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, é um fundo de natureza contábil e financeira, cujo objetivo é financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

1.5 Organização do Trabalho

A introdução deste trabalho apresenta a contextualização sobre o financiamento público à inovação no Brasil e a centralidade do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI), ilustrada também pela atuação na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O objetivo geral da presente pesquisa é descrever a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento.

A revisão da literatura apresenta a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação, financiamento à inovação, governança pública, fundos setoriais e composição dos recursos à inovação no Brasil e governança em políticas de inovação. Os procedimentos Metodológicos apresentam o percurso que foi realizado para responder à questão de pesquisa, ao objetivo geral e aos objetivos específicos

1.6 Contribuições da Pesquisa

A pesquisa contribui para criar oportunidade de debate sobre a política de financiamento público à inovação no Brasil, lembrando que as empresas não conseguem manter projetos de pesquisa em inovação com recursos financeiros próprios, sendo obrigadas a recorrer ao financiamento público, uma vez que o setor financeiro privado não deseja correr riscos nestes projetos.

Observa-se ainda nesta pesquisa o impacto do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) nos financiamentos públicos em P&D, possibilitando o desenvolvimento da tecnologia e ciência no Brasil em diversos setores em que o país tem tradição ou mesmo é referência no cenário internacional.

Pode-se citar como exemplo a pesquisa agrícola e ainda os incentivos oferecidos por leis que estimulam P&D.

Esta pesquisa contribui para descrever como diversos eventos ocorridos podem influenciar na governança do FNDCT. No período de 1979 a 1997, o FNDCT passou por um período de declínio devido às baixas dotações orçamentárias anuais, situação que cessou com a criação e estruturação dos Fundos Setoriais, que garantiram arrecadação própria para o FNDCT com receitas vinculadas e estabeleceram a governança do FNDCT com a criação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

No entanto, observou-se nos exercícios financeiros seguintes o contingenciamento no orçamento do FNDCT, prejudicando a disponibilização de recursos para financiamento de P&D. A promulgação da Lei Complementar n. 177/2021 alterou a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), vedando a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas pelo FNDCT. A Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007, também modificou a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Com a promulgação da Lei Complementar n. 177/2021, o FNDCT foi transformado em fundo contábil-financeiro, vedando-se seu contingenciamento. Como contribuição, esta pesquisa verificou se ocorreram as mudanças determinadas pela Lei Complementar n. 177/2021.

Outra contribuição desta pesquisa é verificar se o FNDCT está obedecendo aos Princípios de Governança Pública determinados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), considerando que a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 determina a reestruturação da governança do FNDCT. Acórdãos do TCU relatam problemas de governança do FNDCT, como o Acórdão n. 2003/2012 – TCU – Plenário, o Acórdão n. 2000/2012 – TCU - Plenário e o Acórdão n. 3440/2013 – TCU – Plenário.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação no Brasil

> O papel do Estado não se limita à criação de conhecimento por meio de universidades e laboratórios nacionais, mas envolve também a mobilização de recursos que permitam a difusão do conhecimento e da inovação por todos os setores da economia. Isso é possível mobilizando as redes de inovação existentes e facilitando o desenvolvimento de novas redes que reúnam um grupo diverso de partes interessadas. Não basta ter um Sistema Nacional de Inovação que seja rico em redes horizontais e verticais, o Estado precisa também comandar o processo de desenvolvimento industrial, **criando estratégias para o avanço tecnológico em áreas prioritárias.** (grifo nosso). (Mazzucato, 2014, p. 71).

O esforço de um país para alcançar a soberania tecnológica passa pela utilização intensiva da ciência, tecnologia e da inovação tecnológica. Conforme a literatura, esses são instrumentos essenciais para aumentar a produtividade e a competividade e, como resultado, elevar o nível de crescimento econômico de um país (Matias-Pereira, 2015). A institucionalização da política de CT&I no Brasil ocorreu no contexto posterior à II Guerra Mundial, com a criação do CNPq em 1951. Nesse período, as bases fundacionais do moderno aparelho de Estado brasileiro já estavam lançadas. É também nesse momento que os provedores dos fundamentos cognitivos do projeto desenvolvimentista latino-americano começavam a se dar conta de que alcançar o desenvolvimento econômico unicamente por meio da acumulação de capital seria uma tarefa ingrata. O desenvolvimento tecnológico começava a ganhar espaço como argumento de necessidade para a política estratégica do Estado moderno desenvolvimentista (Oliveira, 2016).

As primeiras bases institucionais de apoio financeiro da atual Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) foram estabelecidas no início dos anos 50, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da Lei n. 1.310 (Brasil, 1951) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o precursor do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), mediante a Lei n. 1.628 (Brasil, 1952). Essas instituições foram estruturantes no apoio à produção (oferta) científica e tecnológica em um contexto de industrialização baseada na substituição de importações (Leal, 2019).

Conforme Oliveira (2016), o modelo que se tornaria paradigmático e ficaria conhecido como *science push*, marcou o momento inicial em que o planejamento

governamental em C&T ganhava espaço privilegiado na agenda política dos governos. O período conhecido como Era da *Big Science*, que vai do final da II Guerra ao final da década de 1970, foi caracterizado pela existência de grandes projetos e constante crescimento dos orçamentos para as atividades de C&T e o papel dos cientistas nesse paradigma de política vai além do exercício da autoridade cognitiva; eles atuam como reguladores políticos do processo decisório, definindo tanto a agenda temática de fomento quanto as estratégias de implementação.

Conforme avaliam Freeman e Soete (2008), a Primeira Guerra Mundial estimulou o crescimento do apoio governamental à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico em muitos países, mas foram a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria que promoveram o maior aumento dos financiamentos governamentais para P&D. Esses financiamentos se deram por meio do enorme apoio para grandes projetos, entre os quais o mais famoso foi o Projeto Manhattan para a elaboração de armas nucleares.

A *Big Science* era uma estratégia de Estado que tinha como um de seus objetivos a orientação das agendas de pesquisa de comunidades científicas da América Latina. Esse objetivo era importante para ampliar sua capacidade de enfrentar a disputa política e ideológica que os EUA protagonizavam com a União Soviética (Oliveira, 2016).

Projetos de *Big Science* como Manhattan, Apollo e o Projeto Genoma Humano, geralmente precisam de grandes investimentos e inevitavelmente consomem recursos socioeconômicos significativos, enquanto pequenos projetos científicos requerem apenas pequenos investimentos. Enquanto a maioria dos projetos de *Big Science* é baseada em princípios científicos conhecidos, os menores exploram incógnitas que podem resultar em avanços, alguns dos quais podem levar a Prêmios Nobel. Um projeto de *Big Science* pode financiar 1.000 projetos de *Small Science*; no entanto, a tomada de decisão em um projeto *Big Science* não é apenas uma questão científica, mas também socioeconômica (Wei *et al.*, 2021).

As iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento de países da América Latina, como os da “Aliança para o Progresso” (USAID) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a aportar recursos em projetos de infraestrutura científica e tecnológica. No Brasil, essas fontes externas de recursos foram contabilmente alocadas em um fundo criado em 1965: o Fundo de Financiamento de Projetos e Programas, operado pelo BNDE, que dois anos depois

foi transformado na Empresa Pública Financiadora de Estudos e Projetos, a FINEP. Apoiado no modelo de implementação do FUNTEC, o ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em 1969. A partir de 1971, a FINEP torna-se a Secretaria Executiva do FNDCT (Oliveira, 2016).

Quanto mais o papel do Estado na economia é menosprezado, menos condições existem para elevar seu nível de atuação e de transformá-lo em um *player* importante; assim ele terá menos capacidade de atrair os melhores talentos. Será coincidência o fato de o Departamento de Energia dos Estados Unidos, que é o maior investidor em P&D no governo americano e um dos que mais investe (per capita) em pesquisa de energia na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ter conseguido atrair um físico ganhador de um Prêmio Nobel para dirigi-lo? (Mazzucato, 2014).

Conforme Zittei *et al.* (2016), por meio do Decreto n. 91.146 (Brasil, 1985), foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), com a responsabilidade de tratar dos assuntos relacionados à política nacional de pesquisa científica, tecnológica e de inovação, visando transformar o setor em um componente estratégico do desenvolvimento econômico e social do Brasil. A palavra “inovação” foi incorporada ao nome do ministério em 2011, passando a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com o objetivo de contribuir para que os benefícios destes estudos sejam distribuídos de forma justa a toda a sociedade.

Conforme Matias-Pereira (2015), há um processo de estagnação tecnológica no Brasil, o que contribui para aumentar o *gap* tecnológico em relação aos países desenvolvidos. O aumento desse fosso é decorrente, entre outros fatores, da estrutura produtiva do Brasil, apoiada em segmentos de menor intensidade tecnológica; da baixa escala de produção; do reduzido número de empresas de capital nacional em setores intensivos em inovação; e do baixo nível de confiança dos empresários diante das turbulências e incertezas do cenário externo.

Em 2001, o Ministério de Ciência e Tecnologia elaborou o *Livro Verde – Ciência, Tecnologia e Inovação: desafios para a sociedade brasileira* (Silva; Melo, 2001). A necessidade de superar a baixa capacidade inovadora das empresas brasileiras tornou-se um foco de atenção, e, em novembro de 2003, o governo federal lançou as Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), destinada ao fortalecimento e à expansão da base industrial nacional, tendo

a inovação como pilar central. Em 2008, a PITCE foi substituída pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), com objetivos mais ambiciosos que sua antecessora. A PDP pretendia descentralizar a produção, promover investimentos em avanço tecnológico e atender as micro e pequenas empresas. Foi criado o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), integrando um conjunto de ações do Programa de Aceleração do Crescimento. Em seguida, surgiu o Plano Brasil Maior, que estabeleceu metas relacionadas ao investimento agregado, ao investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, à agregação de valor industrial no Brasil, à qualificação de mão de obra na indústria e ao uso mais eficiente de energia, metas estas que deveriam ser cumpridas até o ano de 2014. Em 2012, foi publicada a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015 (Zittei *et al.*, 2016).

A ENCTI 2016 - 2022 determina que o principal instrumento público para fomento das atividades de CT&I é o FNDCT, que:

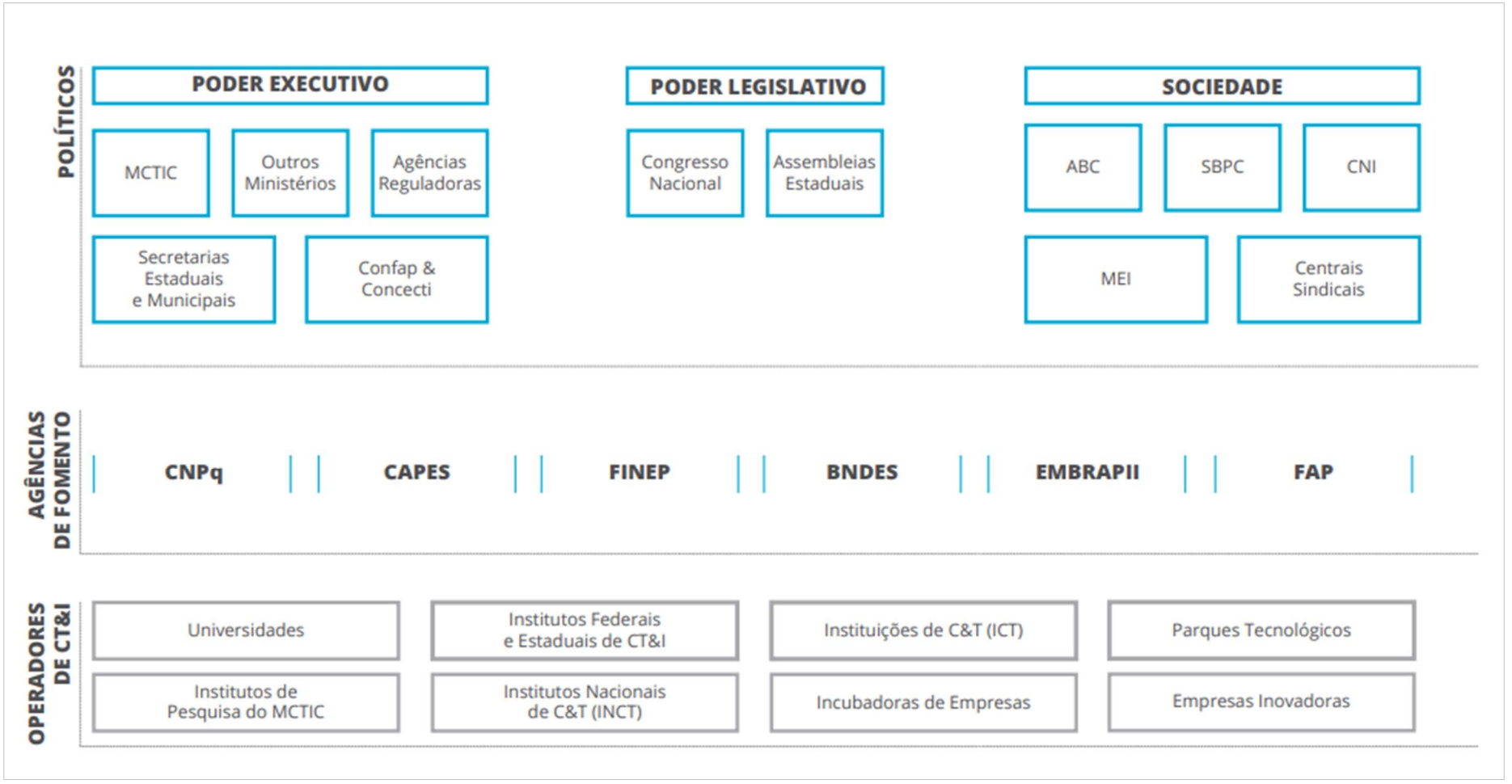
> [...] cumpriu papel fundamental para a expansão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) nos anos 2000, sendo por meio dele fortalecidos os demais pilares do Sistema. Na década atual, o FNDCT foi fragilizado, devendo ser este instrumento novamente revigorado e expandido, a fim de se buscar a superação dos desafios e gargalos apontados para o setor. Para a revitalização do FNDCT, algumas iniciativas merecem destaque: garantir as receitas oriundas do setor de Petróleo e Gás (tanto pela via do CT-Petro, como pela via do Fundo Social); defender a execução orçamentária integral dos recursos arrecadados pelo FNDCT, afastando as medidas de contingenciamento; e **reestruturar a governança do FNDCT.** (grifo nosso). (Brasil, 2016, pp. 77-78).

Conforme Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022 o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) exerce a função de Coordenador do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

> [...] considerando suas competências legais, o domínio de diversos recursos essenciais e o papel histórico desempenhado pelo órgão no setor. **A centralidade do MCTI é também ilustrada pela atuação na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)**, além de competência legal na formulação das Políticas Nacionais para o setor. (grifo nosso). (Brasil, 2016, pp. 14-15).

Ainda, é observado que as duas principais agências de fomento do SNCTI são subordinadas ao MCTI, conforme Figura 1, a saber: Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem como diversos Institutos de Pesquisa (Brasil, 2016).

Figura 1 - Principais atores do sistema nacional de ciência tecnologia e inovação no Brasil



Fonte: Brasil (2016, p. 14).

Conforme ENCTI 2016-2022:

> [...] o Brasil conta com uma gama ampla e diversificada de instrumentos de apoio à inovação, incluindo: incentivos fiscais; uso do poder de compra; projetos cooperativos; linhas de crédito; subvenção econômica; programa de capital de risco; programas de fixação de recursos humanos nas empresas; incubadoras, polos e parques tecnológicos; entre outros. Porém, de modo geral, **o Brasil precisa avançar na governança das políticas de incentivo à inovação**, promovendo uma maior articulação entre os esforços dos diversos atores do SNCTI. (grifo nosso). (Brasil, 2016, p. 81).

Conforme Leal, Teixeira e Moreira (2020), diferentemente do que ocorre nas políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social, vigora atualmente no FNDCT uma completa ausência de participação dos entes subnacionais e o desaparecimento das representações setoriais das atividades de CT&I, contrariamente ao que se espera desde a 2ª Conferência Nacional de CT&I de 2002: a participação conjunta dos entes subnacionais com representações dos setores produtivos nas decisões de arrecadação e destinação estável de recursos, bem como a definição de regras, objetivos, diretrizes para implementação de programas setoriais de C&T.

Investir em inovação implica assumir uma incerteza maior do que em investimentos tangíveis, os quais já incorporam o conhecimento tácito codificado em manuais técnicos de operação e servem de garantia para o empréstimo. Se a inovação é fundamentalmente tácita, ela é de difícil transferência e fortemente específica ao seu contexto, seja este uma firma, uma região ou um país. Decorre desse fato a importância do conceito de Sistema Nacional de Inovação (Melo, 2009).

A Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI) é o documento que orienta a estratégica de médio prazo para a implementação de políticas públicas na área de Ciência Tecnologia e Inovação, e serve como ajuda à elaboração de outras políticas de interesse (Brasil, 2016).

Conforme ENCTI (2016):

> Muitos atores compõem o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), alguns com níveis de atuação mais abrangentes, outros com funções mais restritas no funcionamento do Sistema. Diversos papéis devem ser desempenhados por esses atores: tomar decisões estratégicas, operar instrumentos, realizar pesquisas, elaborar programas. Cabe aos atores políticos a definição de diretrizes estratégicas que nortearão as iniciativas do Sistema. O poder decisório desses atores deriva tanto dos resultados da democracia representativa (Poderes Executivo e Legislativo), como das escolhas realizadas no âmbito das entidades de representação setoriais (empresários, trabalhadores e pesquisadores). Às agências de fomento compete o domínio dos instrumentos que viabilizarão as decisões tomadas pelos atores políticos (Brasil, 2016, p. 14).

A centralidade do Ministério da Ciência Tecnologia Inovação (MCTI) é ilustrada pela atuação na governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), além de competência legal na formulação das Políticas Nacionais para o setor. Sob a alçada do Ministério, estão duas das principais agências de fomento do Sistema – a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), bem como diversos Institutos de Pesquisa. Tais elementos, aliados às competências legais, garantem ao MCTIC o protagonismo nas iniciativas voltadas para expansão, consolidação e integração do SNCTI (Brasil, 2016).

Segundo a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI):

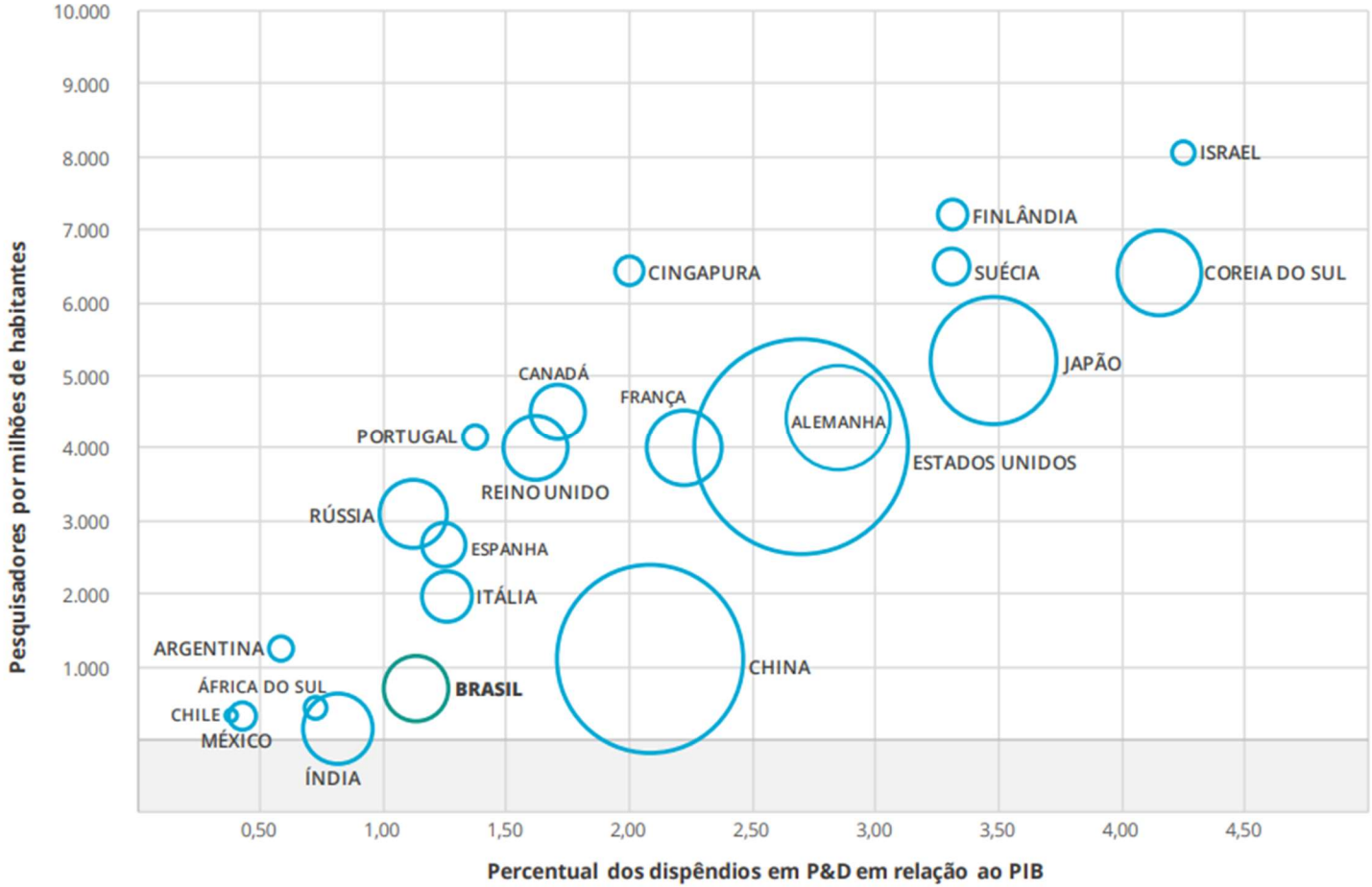
> [...] iniciativas voltadas para a consolidação dos ecossistemas de inovação são consideradas prioritárias por governos e empresários, que têm elevado os investimentos em PD&I e infraestruturas. Além disso, crescem as medidas que visam ao aprimoramento dos recursos humanos e à melhoria das condições estruturais para inovação, priorizando uma maior interação entre pesquisa pública e indústria. Essas iniciativas têm sido operadas com maior sucesso pelos países mais avançados do que pelos emergentes, que enfrentam o desafio de inserir as estratégias de CT&I nas políticas de desenvolvimento econômico de longo prazo (Brasil, 2016, p. 51).

A Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI) alerta que, independentemente do nível de desenvolvimento, os países compartilham preocupação com o avanço no setor a partir das seguintes abordagens (Brasil, 2016, p. 52):

a) governança dos SNCTIs;
b) apoio à inovação em micro, pequenas e médias empresas;
c) contribuição da inovação no enfrentamento de desafios sociais.

Uma política industrial baseada no desenvolvimento tecnológico produz efeitos socioeconômicos benéficos para a sociedade como um todo, pois, além de contribuir para a redução da dependência de importação tecnológica e do déficit na balança tecnológica, gerar superávit na balança comercial e reduzir a vulnerabilidade externa do país, provoca efeitos positivos sobre o nível de bem-estar da população e no processo de consolidação da democracia do país (Matias-Pereira, 2015).

Figura 2 - Dispêndios e recursos humanos em P&D



Observação 1: O tamanho dos círculos indica o dispêndio em P&D em bilhões de US$ correntes de PPC.
Observação 2: Foram utilizados os últimos dados disponíveis para cada país.
Fonte: Brasil (2016, p. 64).

.

Conforme a Figura 2, presente na ENCTI:

> O indicador formado pela relação entre investimentos nacionais em pesquisa e desenvolvimento e o Produto Interno Bruto é um dos mais utilizados para comparar os esforços dos países no setor. Se por um lado há reconhecidas limitações desse indicador, que representa mais a oferta de recursos do que os resultados dos investimentos, por outro ele sintetiza de maneira razoável o posicionamento relativo das nações no tema CT&I. Outro indicador que mostra o esforço nacional em CT&I é o de recursos humanos envolvidos em atividades de P&D, mais especificamente os cientistas e engenheiros (Brasil, 2016, p. 63).

O Brasil está distante dos países mais avançados, tanto no dispêndio em P&D quanto nos recursos humanos envolvidos, conforme a Figura 2, sendo necessários investimentos crescentes para que esse quadro seja alterado nos próximos anos (Brasil, 2016).

Conforme Pacheco (2007), o caráter estratégico da capacitação científica e tecnológica e da formação de recursos humanos qualificados tem sido dramaticamente realçado pela internacionalização da economia. Nos países que têm enfrentado melhor os novos desafios, o suporte ao desenvolvimento científico e tecnológico assume importância crescente. É esta a razão pela qual os incentivos à P&D passaram a ser instrumentos-chave das novas políticas industriais e são admitidos como legítimos na nova ordem do comércio mundial. Os principais países do mundo dão suporte a políticas ativas de formação de recursos humanos qualificados.

O Brasil, seguindo tendências internacionais, tem, desde a segunda metade do século XX, procurado estimular a pesquisa científica e tecnológica. As políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação implementadas no País até o final da década de 1990 seguiram a lógica do modelo linear de inovação, o que resultou em uma assimetria na realidade brasileira, com bons indicadores acadêmicos, mas índices frágeis de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) privados (Gomes *et al.*, 2015).

Conforme a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI):

> A crise econômica mundial afetou especialmente os investimentos privados em PD&I, fato que levou os governos a aumentarem os aportes no setor para suprir a lacuna deixada pelas empresas. Contudo, a capacidade orçamentária dos governos é limitada, fato que afeta sobremaneira o avanço contínuo dos aportes em PD&I. Diante do cenário de escassez de recursos, os governos têm aprimorado seus mecanismos de monitoramento e avaliação das ações, elevando a importância deles na governança das políticas de CT&I. Verifica-se um interesse crescente dos países nas avaliações de impacto das políticas do setor, com especial enfoque no detalhamento dos efeitos econômicos decorrentes dos programas de inovação (Brasil, 2016, p. 52).

2.2 Financiamento à Inovação

O financiamento do investimento produtivo para ampliação e expansão da capacidade produtiva é um problema para o desenvolvimento das forças produtivas de um país, constituindo uma dificuldade na análise econômica do desenvolvimento das economias capitalistas de produção. A relação entre o setor produtivo e o setor financeiro é uma vulnerabilidade de todas as economias, sejam desenvolvidas ou em desenvolvimento (Gabriani, 2008). A importância do financiamento para os investimentos em inovação tem sido apontada como um significativo gargalo estrutural ainda não solucionado pelas instituições financeiras privadas (Melo, 2009).

O que sabemos sobre a relação entre finanças e inovação? As instituições financeiras são, de fato, centrais para qualquer sistema de inovação, pois fornecem acesso a capital de alto risco para empresas interessadas em se envolver com novas tecnologias: da tecnologia da informação à nanotecnologia e à emergente indústria de tecnologia verde (Mazzucato; Semieniuk, 2017).

Conforme Gabriani (2008), o financiamento de atividades inovativas caracteriza-se por ser um processo ainda mais complexo devido às especificidades relacionadas aos níveis de risco e incerteza envolvidos com a inovação tecnológica e seus efeitos para a produtividade industrial de um país. Segundo Barbosa, Diniz e Alencar (2016), devido aos riscos envolvidos nos projetos inovativos, os bancos tendem a racionar crédito devido à dificuldade de avaliar o projeto e o retorno do investimento. Em consequência, há um elevado *gap* entre os custos de financiamento de projetos de inovação entre fontes internas e externas, em comparação com outras formas de investimento.

Conforme Mazzucato e Semieniuk (2017), embora as revoluções tecnológicas sempre tenham exigido ciência com financiamento público, o que é frequentemente ignorado pela estrutura de falhas de mercado são os fundos públicos complementares, que também foram gastos por uma rede de diferentes instituições no processo de inovação. O setor público tem sido crucial para a pesquisa básica, bem como para a pesquisa aplicada e para fornecer financiamento de alto risco em estágio inicial para empresas inovadoras dispostas a investir.

A evolução histórica do sistema financeiro brasileiro mostrou o fraco desenvolvimento do mercado de capitais e do crédito bancário para o financiamento de investimentos tangíveis. Em relação ao financiamento de ativos intangíveis, como

a inovação, a participação do sistema financeiro foi praticamente inexistente. Restou às empresas a utilização do autofinanciamento por meio de lucros retidos, o que levou as empresas nacionais a aumentarem os seus investimentos, especialmente em inovação (Melo, 2009).

Os desafios do financiamento às atividades de inovação tornam-se maiores, considerando a necessidade crescente de recursos, especialmente em países menos desenvolvidos, devido à escassez de recursos financeiros, ao menor grau de aprofundamento do sistema financeiro e à menor escala de acumulação de capital das atividades produtivas desses países. Assim, o financiamento dos investimentos para inovação precisa ser ampliado e renovado devido aos riscos envolvidos no processo inovativo, que não podem ser atendidos por mecanismos financeiros tradicionais (Gabriani, 2008).

A limitação de recursos privados no financiamento de inovação tecnológica obriga o setor público a realizar esse financiamento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Conforme Rapini (2010), as características da atividade inovativa fazem com que os bancos e os próprios mercados de ações estejam muito pouco dispostos a financiar o processo inovativo, que é realizado, primordialmente, por meio da utilização dos lucros da própria empresa. Em razão da incerteza presente no processo de inovação, a maioria das empresas não possui incentivos para empreender inovações radicais, concentrando seus esforços de P&D em inovações defensivas ou imitativas, na diferenciação de produto e em inovação de processo (Rapini; Oliveira; Silva Neto, 2014).

Um importante mecanismo de apoio financeiro à inovação no Brasil são os benefícios fiscais, cujo controle é responsabilidade da Receita Federal do Brasil. Os incentivos fiscais são reconhecidos não apenas pela ausência de custos administrativos e pela política de orientação ao mercado, mas também por seu caráter multifacetado. Por tratar-se de um instrumento de financiamento indireto, a empresa tem a oportunidade de determinar a melhor alocação de investimento em P&D; contudo, a possibilidade de falta de direcionamento dos recursos para áreas e setores mais estratégicos, com projetos mais consistentes, faz com que esse instrumento se torne um constante alvo de críticas (Yanikian; Pamplona, 2015).

Conforme Torres e Botelho (2017), entre as mudanças recentes no marco regulatório das atividades de inovação no Brasil, destaca-se a Lei de Inovação, que

tem como objetivo promover a inovação em empresas brasileiras, nas quais a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) apresenta-se como o principal agente. A Lei de Inovação prevê a concessão de recursos financeiros por parte da União para o desenvolvimento de produtos e processos em empresas nacionais. Com essa Lei, viabiliza-se a concessão de subvenção econômica no Brasil, prática adotada por diversos países desenvolvidos e emergentes e, em geral, operada de acordo com as normas da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ainda segundo Torres e Botelho (2017), a instituição da subvenção econômica ocorreu no contexto das políticas industriais e de inovação implementadas nos anos 2000: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2007), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010) e Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014). No bojo dessas políticas, foi definido um conjunto de incentivos fiscais e financeiros operados, principalmente, por bancos e agências públicas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a FINEP.

O sistema financeiro é parte integral do sistema nacional de inovação, uma vez que os arranjos de financiamento são fundamentais para o desenvolvimento de atividades de P&D. Uma estrutura financeira funcional é um pré-requisito para que uma dinâmica inovativa se desenvolva em uma economia. Contudo, para países em desenvolvimento, especialmente aqueles com sistemas financeiros pouco desenvolvidos, a solução para o problema de financiamento da atividade inovadora não é um resultado espontâneo do mercado. Assim, o alto grau de incerteza e risco que envolve o financiamento da inovação pode requerer algum tipo de arranjo financeiro estatal, principalmente quando um país não dispõe de um mercado de capitais desenvolvido. Há, portanto, uma limitação estrutural das forças de mercado em resolver o problema do financiamento dos investimentos em economias em desenvolvimento que buscam crescer rapidamente (Paula, 2011).

Segundo Rapini (2010), além da incerteza estão presentes no processo de inovação dois diferentes tipos de riscos: o econômico e o financeiro.

Os **riscos econômicos** são identificados nas seguintes situações: **riscos tecnológicos**, relacionados à probabilidade de fracasso do projeto inovativo; **risco temporal**, relacionado à possibilidade de que a inovação se torne obsoleta em sua completitude; **riscos de mercado**, relacionados à possibilidade de que a inovação

não alcance sucesso no mercado; e **riscos de crescimento**, relacionados à eficiência e à rentabilidade da gestão na presença de volumes crescentes de atividades.

Os **riscos financeiros** decorrem das possibilidades de manifestação dos riscos econômicos mencionados e reside na dificuldade de quantificar o montante e o perfil temporal dos fluxos financeiros relacionados com o projeto inovador.

No Brasil, os mecanismos de apoio financeiro podem ser classificados em três categorias: **financiamento não reembolsável**: apoio financeiro de aplicação de recursos públicos diretamente em empresas visando compartilhar os custos e riscos inerentes às atividades de P&D; **financiamento reembolsável**: a forma mais tradicional de fomento ao desenvolvimento tecnológico, apresentando condições vantajosas de encargos, prazos de amortização e carência; e **incentivos fiscais**: concessão de benefícios ou isenções fiscais para empresas que realizam projetos de P&D por conta própria ou mediante cooperação com Institutos de Ciência e Tecnologia (Bueno; Torkomian, 2014).

Segundo Zittei *et al*. (2016), com a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), foram sancionadas leis de apoio ao crescimento da inovação no país, tendo como marco legal a Lei da Inovação Tecnológica, Lei n. 10.973 (Brasil, 2004) e a Lei do Bem, Lei n. 11.196 (Brasil, 2005), que incentivam a produção tecnológica no Brasil.

A Lei n. 10.973 (Brasil, 2004) determina em seu artigo 1º:

> Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos artigos. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei n. 13.243, de 2016)
> Parágrafo único. As medidas às quais se refere o *caput* deverão observar os seguintes princípios: (Incluído pela Lei n. 13.243, de 2016)
> I - Promoção das atividades científicas e tecnológicas como estratégicas para o desenvolvimento econômico e social; (Incluído pela Lei n. 13.243, de 2016)
>
> II - Promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, **assegurados os recursos humanos**, **econômicos e financeiros para tal finalidade** (grifo nosso).

A Lei n. 11.196 (Brasil, 2005) institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras e o Programa

de Inclusão Digital, dispondo a respeito de incentivos fiscais para a inovação tecnológica.

Conforme Guimarães (2006), mesmo as políticas econômicas mais avessas à intervenção estatal na economia têm incorporado o apoio governamental às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Esse apoio tem sido justificado como uma resposta à existência de falhas de mercado que impedem que as empresas se apropriem integralmente dos benefícios gerados pelos resultados de seus investimentos em P&D.

Segundo Mazzucato (2014), o capital de risco público é diferente do capital de risco privado. O capital de risco público investe em áreas com risco muito mais alto e aceita retornos menores em comparação ao capital de risco privado. Além disso, por não compreender plenamente seu próprio papel, o governo acaba por se tornar vulnerável aos mitos que envolvem a origem da inovação e do empreendedorismo. Se o Estado compreendesse melhor como seus próprios investimentos levaram ao surgimento de empresas muito bem-sucedidas, como Google, Apple e Compaq, talvez pudesse defender-se de forma mais eficaz contra esses argumentos (Mazzucato, 2014).

Segundo Rapini, Oliveira e Silva Neto (2014), uma questão importante no que concerne ao financiamento da inovação é a apropriação dos resultados dos investimentos em P&D e em inovação. A baixa apropriação dos resultados de P&D reduz os incentivos privados para investir nesse tipo de atividade. Nos investimentos em P&D cujos resultados beneficiam exclusivamente a empresa, esta tem incentivos para investir recursos próprios. Já a P&D cujos resultados apresentam elevados efeitos de transbordamento (*spill-overs*) deve ser incentivada com recursos públicos.

Conforme Guimarães (2006), o apoio governamental às atividades de P&D visa reduzir o custo relativo e/ou o risco associado a essas atividades, seja por meio da participação do setor público no financiamento direto de pesquisas realizadas pela ou para as empresas (mediante transferência financeira a fundo perdido, financiamento com taxas mais favoráveis que as de mercado ou participação acionária), seja pela concessão de benefícios fiscais que reduzam a carga tributária sobre as empresas.

De acordo com Mazzucato (2014), recuperar o investimento público por meio do sistema tributário é incompleto, pois a liberdade no planejamento tributário pelos agentes privados é ampla no contexto de globalização e liberalização atual. Por esse

motivo, atores como bancos nacionais de investimento — no caso da China, o *China Development Bank*; na Alemanha, o *German Development Bank* (KfW); e no Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — devem ocupar papel central, pois permitem ao Estado empreendedor recuperar diretamente (e não indiretamente pela tributação) os investimentos de alto risco em P&D e inovação.

Os recursos públicos destinam-se a atender às necessidades dos contribuintes, promovendo progresso social e prosperidade (renda, emprego, educação, longevidade e qualidade de vida). O papel do Estado como incentivador da atividade econômica é determinado no artigo 174 da Constituição Federal de 1988:

> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado
>
> § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Atos do Estado visando ao desenvolvimento começaram antes da Constituição Federal de 1988. Entre eles, podem ser mencionados: o Plano Salte (1950-1951), o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1963-1964), o Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1967), o Plano Decenal (1967), o Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (1968-1970), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), o Plano Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973), o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) (Matos, 2002).

Dos planos mencionados destacam-se o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento tinha por objetivo colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração. Para tanto, seria necessário duplicar a renda per capita do país até 1980 e elevar o crescimento do produto interno bruto (PIB) até 1974, com uma taxa anual entre 8% e 10%. Esse fortalecimento da economia implicaria, ainda, o aumento da taxa de expansão do emprego para 3,2% em 1974, a redução da inflação e a adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento sem comprometer o controle da inflação (Abreu, 2009).

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento previa a consolidação, até 1980, de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva. Essa economia, centrada na região Centro-Sul, exigiria investimentos da ordem de setecentos bilhões de cruzeiros nas áreas da indústria de base, do desenvolvimento científico e tecnológico e da infraestrutura econômica. A política de energia seria decisiva nessa estratégia de desenvolvimento, sendo a preocupação central reduzir a dependência do país em relação às fontes externas (Abreu, 2009).

Conforme Matos (2002), a partir do final da década de 1970, o Brasil passou a enfrentar sérias dificuldades de financiamento, comprometendo sua capacidade de implementar os programas de desenvolvimento econômico seguintes, como o III PND, o I PND-NR (Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República) e o PAG (Programa de Ação Governamental). Dessa forma, a crise econômica da década de 1980 provocou várias críticas ao modelo de intervenção estatal que prevalecia no país desde os anos 1940. Essas críticas referem-se, entre outros aspectos, à crise fiscal, à rejeição do planejamento econômico e à descrença na capacidade de planificação do governo.

Os planos seguintes foram: o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985), o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) e o Plano de Ação Governamental (1987-1991).

Conforme Giacomoni (2017), uma das principais novidades do novo marco constitucional foi o Plano Plurianual (PPA), que se tornou a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento anual. A Constituição Federal de 1988 trata do Plano Plurianual (PPA) no artigo 165.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I - o **plano plurianual**;
> II - as diretrizes orçamentárias;
> III - os orçamentos anuais.
> § 1º **A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada** (grifo nosso).

As administrações federais do período pós-1988, provavelmente reconhecendo a incapacidade do Estado atual de assumir as responsabilidades de condutor do processo de desenvolvimento econômico, não elaboraram planos nacionais de

desenvolvimento nos moldes daqueles que caracterizaram o Estado desenvolvimentista (Giacomoni, 2017).

Os Planos Plurianuais foram: Plano Plurianual 1991/1995, que foi quinquenal; os demais PPAs passaram a cobrir um período de quatro anos: Plano Plurianual 1996/1999, Plano Plurianual 2000/2003 Avança Brasil, Plano Plurianual 2004/2007 Brasil de Todos, Plano Plurianual 2008/2011, Plano Plurianual 2012/2015, Plano Plurianual 2016/2019 e Plano Plurianual 2020/2023. Alguns problemas concernentes ao modelo dos PPAs são apontados, como a escassez de recursos para novos empreendimentos em função das crises econômicas, a falta de recursos técnicos e as dificuldades políticas que podem dificultar ou até impedir a implementação dos planos (Matos, 2002).

O desenvolvimento industrial sente falta de um instrumento com o impacto dos primeiros planos nacionais, como o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Entre os instrumentos adotados para tentar suprir essa deficiência está a publicação *Ciência, Tecnologia e Inovação: Desafio para a Sociedade Brasileira - Livro Verde*.

A situação atual do Brasil não o condena a uma perpetuidade de atraso. Pelo contrário, o que o *Livro Verde* demonstra é o extraordinário caminho percorrido nos últimos cinquenta anos, as iniciativas transformadoras atualmente em curso e as grandes oportunidades para o futuro. Mostra também que, para a próxima década, há uma consciência clara das demandas mais urgentes e dos desafios a superar. No curto prazo, muito do que precisa ser feito já se encontra bem encaminhado, com as linhas mestras de atuação delineadas. A chave para o futuro reside no exemplo de ação contínua e orientada por uma visão de longo prazo da construção do país, que caracterizou o crescimento da Ciência e Tecnologia no Brasil nas últimas cinco décadas (Silva; Melo, 2001).

2.3 Governança Pública

É importante discernir as diferenças entre **governança** e **governabilidade**. A governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, incluindo a forma de governo, as relações entre os poderes e os sistemas partidários. A governança, por sua vez, refere-se à capacidade governativa em um sentido mais amplo, abrangendo a capacidade de

ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas, e envolve o conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (Matias-Pereira, 2010).

A **governança** pública envolve múltiplas categorias de partes interessadas, incluindo o povo, o governo, as instituições e suas inter-relações, com vistas ao interesse coletivo e à prevalência do bem comum. Estes englobam o princípio da supremacia do interesse público e a continuidade sustentável, que é a razão de ser do Estado enquanto ente público. A **governabilidade**, por outro lado, está ligada à ação do governo — ou seja, ao ato de governar. Pode-se inferir, assim, que a governabilidade está mais relacionada à dimensão político-estatal (Oliveira; Carvalho; Corrêa, 2013).

A **governabilidade** está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos e, consequentemente, afetando processos decisórios privados. Ela diz respeito ao exercício do poder governamental para viabilizar resultados macroeconômicos em um determinado ambiente institucional (Monteiro, 2008).

Conforme Dias (2017), a **governabilidade** refere-se às condições do ambiente político nas quais se efetivam as ações do sistema de governança, o que pode gerar legitimidade nas ações, credibilidade e uma imagem pública positiva. Para Maximiano e Nohara (2017), **governabilidade** significa a capacidade de governar, obtida por meio de apoio político e popular. A capacidade de governar é uma função do relacionamento do governo com a sociedade.

Matias-Pereira (2010) apresenta diversas diferenças entre governabilidade e governança:

a) a primeira diferença é que governabilidade se refere às condições gerais do sistema de poder político, abrangendo a forma de governo, as relações entre os poderes e os sistemas partidários, enquanto a governança envolve a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de maneira a envolver a sociedade e alcançar metas coletivas;
b) a segunda diferença é que a governabilidade se relaciona com as condições para exercer autoridade política, enquanto a governança qualifica a maneira de usar essa autoridade;

c) a terceira diferença é que a governabilidade resulta da legitimidade da relação do governo com a sociedade, enquanto a governança decorre da capacidade financeira e administrativa do governo para realizar políticas públicas.

O estudo seminal de Ronald Coase, *The Nature of the Firm*, publicado em 1937, é a base do conceito de governança. Esse estudo foi aprimorado em 1977 por Ouchi e Williamson em *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. De acordo com esses autores, a governança designa os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes em dois aspectos: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona hierarquias internas; e os contratos e normas aplicadas, quando se abre à terceirização. Há uma substituição das firmas hierarquizadas, integradas verticalmente, por organizações globais e em rede (Matias-Pereira, 2010).

Schneider (2004) defende que o termo governança tem adentrado o campo acadêmico e aumentado sua influência na prática política, tanto em nível nacional quanto internacional. Ele defende que o sucesso do conceito reside em sua imprecisão, pois a variedade de significados pode ser compatível com uma ampla gama de teorias sociais.

Para Secchi (2009, p. 357):

> A definição de governança não é livre de contestações. Isso porque tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de “governance” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

Sørensen e Torfing (2009) apontam que a governança é definida como um meio de coordenar os atores, os grupos sociais e as instituições de apoio, com o objetivo de alcançar propósitos discutidos e definidos coletivamente.

Conforme Matias-Pereira (2010), o conceito de governança (*governance*) já ultrapassou seu foco inicial, que estava relacionado apenas aos aspectos de sua operacionalização. Estão sendo incorporados ao conceito, além de mecanismos orientados para promover a agregação e articulação de interesses, como partidos políticos e grupos de pressão, também redes sociais informais, hierarquias e associações de diferentes tipos.

A raiz da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Assim, logicamente, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade A raiz da palavra "governança" vem de um vocábulo grego que significa "direção". Assim, o significado fundamental de governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve identificar metas e, em seguida, os meios para alcançá-las. Embora a lógica da governança seja fácil de compreender e os mecanismos para atingir essas metas sejam bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é uma tarefa simples (Peters, 2013).

Conforme Martins e Marini (2014, p. 43):

> Governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Aplica-se em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da velha administração pública (o nascimento e apogeu do estado do bem-estar social desenvolvimentista) e da nova gestão pública (a onda neoliberal dos anos 80 e 90). Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (whole of government) e sociedade (redes de governança), diferentemente do enfoque estatal da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase em eficiência e controle).

Seguem, no Quadro 1, alguns conceitos de governança. Dado que esses conceitos são múltiplos, observam-se as similaridades e diferenças entre eles:

Quadro 1 - Conceitos de governança

AUTOR	CONCEITO
Cadbury (1992)	Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas.
Kickert (1997)	A governança pública é uma atividade que envolve a coordenação de redes complexas em setores de políticas sociais.
Bovaird e Löeffer (2003)	São formas como as partes interessadas (*stakeholders)* interagem entre si para influenciar os resultados das políticas públicas
Auditor General of British Columbia (2008)	Governança opera com as estruturas e processos pelos quais uma organização é direcionada, controlada e responsabilizada. A governança adequada fornece os meios para ajudar uma organização a atingir suas metas e objetivos.
Secchi (2009)	A etiqueta *governance* denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública também é relacionada ao neoliberalismo. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos

	nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública
Matias-Pereira (2010)	A governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho, alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos.
Bevir (2011)	A governança surgiu e espalhou-se como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias.
IFAC (2014)	A governança compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.
The World Bank (2017)	Governança é o processo pelo qual atores estatais e não-estatais interagem para a formulação e implementação de políticas públicas dentro de um dado conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder.
Maximiano e Nohara (2017)	Na Administração Pública, governança tem o mesmo sentido que nas empresas privadas, sendo, grosso modo, o conjunto de mecanismos destinados a assegurar o interesse dos cidadãos usuários de serviços públicos e da sociedade de forma geral.

Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme Bresser-Pereira (1998), governança é a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas. Uma governança forte é resultado de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro, competente no plano administrativo e tem um papel na melhoria da governabilidade, na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência.

De acordo com Bovaird e Löffler (2003), a boa governança é a negociação entre todas as partes interessadas (*stakeholders*) em uma questão ou área de políticas públicas, que são implementadas e regularmente avaliadas por essas partes.

Segundo Bovaird (2005) a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordados.

Segundo Slomski *et al*. (2008), a governança na gestão pública compreende a proteção ao inter-relacionamento entre administração, controle e supervisão, visando relacionar os objetivos políticos de maneira eficiente e eficaz, bem como prestar contas à sociedade. Para Matias-Pereira (2010), a governança refere-se à aquisição

e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. Já a governança no setor público refere-se à administração das agências do setor público.

Entende-se que a governança deve estar relacionada à habilidade e capacidade do governo para: desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão dos recursos e das políticas públicas; tornar o governo mais aberto, responsável, transparente e democrático; e promover mecanismos que possibilitem a participação da sociedade no planejamento, decisão e controle das ações que buscam atingir o bem comum (Mello; Slomski, 2010).

A governança pública é o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos em uma organização (governantes, gestores, servidores públicos e cidadãos), visando permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos específicos. Quando a organização se desenvolve e alcança um melhor desempenho, atinge seus objetivos, o que resulta em satisfação para todos os atores envolvidos. Esses requisitos para promover a boa governança permitem que uma organização se torne confiável para os cidadãos, legitimando-se perante todos. (Matias-Pereira, 2010).

Conforme Bevir (2011, p.106):

> A governança surgiu em grande parte devido a uma crise no Estado modernista. As super simplificações abundarão em qualquer tentativa de diferenciar a pletora de ideias que alimentam as narrativas a respeito da crise do Estado no final do século XX; no entanto, uma forma de aproximação dessas narrativas é percebê-las como incorporando diferentes análises modernistas. Algumas narrativas da crise do Estado desafiaram a burocracia, o corporativismo e o Estado de Bem-Estar Social em termos do conceito econômico de racionalidade.

O termo "governança" é frequentemente usado tanto no discurso acadêmico quanto em discussões cotidianas sobre como o setor público e outras instituições se administram e como gerenciam suas relações com a sociedade de modo mais amplo. A ênfase na governança reflete, em muitos aspectos, as preocupações públicas sobre a capacidade dos sistemas políticos de agir de forma efetiva e decisiva para resolver problemas (Peters, 2013).

O processo de governança refere-se à maneira como as decisões são tomadas em uma sociedade e como os cidadãos e grupos participam na formulação dos objetivos públicos e na implementação das políticas públicas. O processo de

governança envolve muitos grupos e organizações diferentes, e um dos desafios mais interessantes no novo contexto de governança em rede é conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes horizontais (Denhardt; Catlaw, 2017). A governança compreende os arranjos implementados para garantir que os resultados esperados para os *stakeholders* sejam definidos e alcançados (IFAC, 2014).

Segundo Matias-Pereira (2008), uma boa governança no setor público exige competência e conduta ética dos gestores em relação à transparência, prestação de contas e responsabilização. Ele afirma que uma boa governança pública deve estar apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas. A busca contínua por esses princípios na administração pública ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para o progresso institucional, além de exigir uma participação proativa de todos os atores envolvidos: dirigentes, políticos, órgãos de controle e a sociedade organizada.

Sobre Governança no Setor Público, a *International Federation of Accoutants* (2001) define:

Transparência: é necessária para garantir que as partes interessadas confiem nos processos de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos indivíduos envolvidos. A abertura por meio de consultas significativas com as partes interessadas e a comunicação de informações completas, precisas e claras leva a ações eficazes e pontuais, permitindo o escrutínio necessário.

Integridade: é baseada na : baseia-se na honestidade e objetividade, e em altos padrões de decoro e probidade na administração dos recursos e fundos públicos, e na gestão dos assuntos de uma entidade. Depende da eficácia da estrutura de controle e sobre os padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da entidade. Isso se reflete tanto nos procedimentos de tomada de decisão da entidade, quanto na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

***Accountability* (Prestação de Contas)**: é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração de fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se a um escrutínio externo adequado. A prestação de

contas é alcançada quando todos compreendem claramente essas responsabilidades e têm papéis claramente definidos em uma estrutura robusta. De fato, a prestação de contas é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020, p. 36)

> **[...] governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.**

Sobre o questionamento "para que serve a governança pública organizacional?", o TCU (2020, pp. 15-16) define no Referencial Básico de Governança Organizacional:

> Para que serve a governança pública organizacional? O propósito da governança não é, nem poderia ser, a criação de mais controles e de mais burocracia. **Ao contrário, a governança provê formas de descobrir oportunidades de remover controles desnecessários**, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, pois seu objetivo é a melhoria do desempenho da organização para a geração de valor (adaptado de OCDE, 2017). Por isso, a mera adoção burocrática de práticas, sem foco nos resultados, não conduz à boa governança e nem condiz com ela. Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade. (grifo nosso).

A respeito da diferença entre governança e gestão, conforme o TCU (2020), a governança é a função direcionadora, enquanto a gestão é a função realizadora. Conforme ilustrado na Figura 3, a **governança** é responsável por estabelecer a direção a ser seguida, fundamentada em evidências e considerando os interesses dos proprietários e das partes interessadas. A **gestão**, por sua vez, é a função responsável por planejar a melhor forma de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e monitorar indicadores e riscos.

Figura 3 - Relação entre governança e gestão

Fonte: TCU (2020, p. 17).

E ainda conforme o TCU (2020, p. 17):

> A **governança** se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: como obter o maior valor possível para os proprietários e para as partes interessadas? Os problemas priorizados foram resolvidos? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados? Conforme o artigo 1º Parágrafo único da Constituição Federal: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição entende-se como proprietários o povo brasileiro. A **gestão**, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência: está claro o que deve ser feito? Tem-se os recursos necessários? Quais os riscos mais relevantes para o cumprimento da missão? Quanto é razoável gastar? (grifo nosso).

Conforme o TCU (2020), a governança pública organizacional envolve três atividades básicas realizadas pelos seus responsáveis, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 – Governança pública organizacional

Atividades básicas	Perguntas típicas desta atividade
Avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar.	• Qual é o problema? • Quais são as evidências desse problema? • Devemos agir para tratar esse problema (avaliar opção do contrafactual)? • Já existem ações em andamento para tratar essas questões? Estão produzindo os resultados esperados? • Quais são possíveis alternativas de tratamento? • Há evidências de que essas alternativas de tratamento produzam os efeitos/impactos esperados? • Quais dessas alternativas são mais adequadas em termos de custo-benefício (especialmente num contexto de recursos escassos)? • De que recursos dispomos?

	• Onde estamos? Onde queremos chegar?
Direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos. O direcionamento dá os critérios para o monitoramento.	• Quais alternativas de tratamento serão selecionadas para tratar o problema e por quê (evidências)? • Portanto, quais devem ser os objetivos? • Como os alcançaremos? • Que estruturas precisam existir e funcionar para viabilizar a execução destas iniciativas? • Quais são os riscos? • Que cuidados tomaremos?
Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. O monitoramento gera insumos para a avaliação.	• Estamos no rumo certo? • Estamos produzindo os efeitos e impactos esperados? • Que correções fazer? • Chegaremos ao destino?

Fonte: Adaptado de TCU (2020, pp. 17-18).

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), a governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Assim, a corte de contas da União apresenta o conceito de Governança Pública Organizacional: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Segundo o TCU (2020), as atividades básicas de gestão são:

a) **Planejar** - Dada a direção, as prioridades e os objetivos, quais são os passos para chegar lá?

b) **Executar** - Colocar o plano para funcionar e gerar resultados de políticas e serviços;

c) **Controlar** - como estão os indicadores de eficácia e de eficiência? Como lidar adequadamente com os riscos de não cumprir as metas?

Sobre as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) discorre o artigo 71, II da Constituição Federal de 1988:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas da União**, ao qual compete: (...)

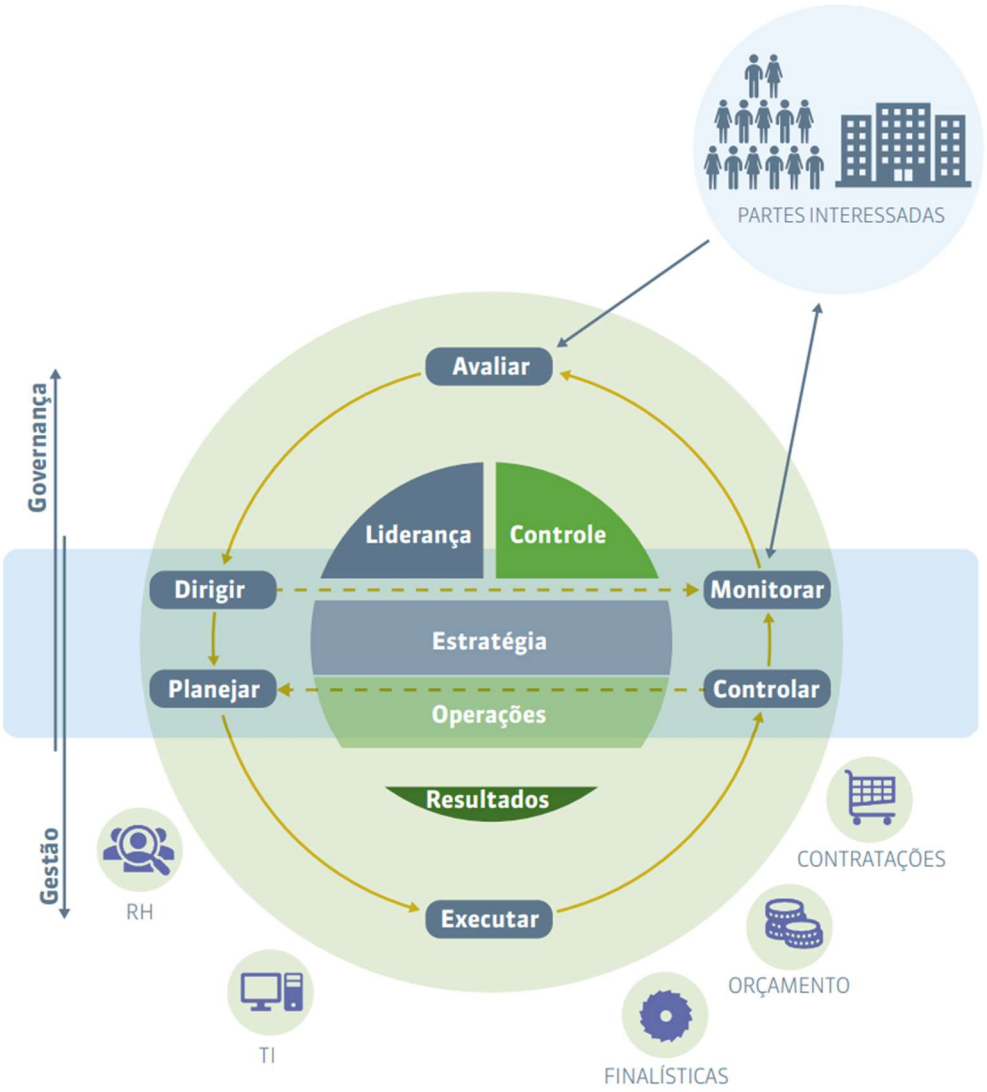
> II - julgar as contas dos administradores e demais **responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos** da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (grifo nosso). (Brasil, 1988).

Conforme ilustrado na Figura 4, observa-se o modelo de governança e gestão apresentado pelo Tribunal de Contas da União, órgão responsável pelo controle externo de todos os órgãos públicos federais que recebem recursos do orçamento público da União.

As partes interessadas (*stakeholders*) estão representadas na parte superior da Figura 4, avaliando e monitorando a função de governança. A avaliação, no entanto, é uma atribuição exclusiva da governança, enquanto o monitoramento é uma responsabilidade compartilhada entre a função de governança e a função de gestão.

Na Gestão, observa-se exclusivamente a função de executar atividades relacionadas a recursos humanos, tecnologia da informação, atividades finalísticas, orçamento e contratações. Essas atividades refletem em resultados que podem ser mensurados com a utilização de indicadores, os quais são avaliados pela governança. A avaliação e o monitoramento são acompanhados pelos *stakeholders*, evidenciando dois atores principais: os *stakeholders* e os responsáveis pela execução das funções de governança e gestão.

Figura 4 – Modelo de governança e gestão



Fonte: TCU (2020, p. 20).

Conforme o Tribunal de Contas da União:

> O modelo apresentado na figura 4 enfatiza a distinção entre governança e gestão, porém admite que há uma região em que as duas funções se tocam e, eventualmente, se sobrepõem. As diretrizes (direção/dirigir) necessárias ao planejamento organizacional vêm da função de governança, exercida por instâncias internas e externas de governança. O controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e de decidir quais as correções (TCU, 2020, p. 20).

Conforme Slomski *et al*. (2008), a Teoria da Agência e a Teoria da Escolha Pública são tendências teóricas fundamentais no estudo da governança na gestão pública. A Teoria da Agência trata do relacionamento em que uma parte, o principal,

delega trabalho a outra parte, o agente, que executa a tarefa mediante um contrato. O agente, sendo o gestor público, dispõe de diversos comportamentos possíveis que podem afetar o bem-estar de ambas as partes. Essa situação é, muitas vezes, dificilmente observável pelo principal, o cidadão, o que resulta em uma assimetria informacional. A Teoria da Escolha Pública, por sua vez, busca oferecer uma compreensão das complexas interações institucionais no setor público. Esta teoria estuda como o governo toma decisões, partindo do pressuposto de que as motivações dos políticos se resumem à maximização da probabilidade de reeleição, ou seja, eles atuam como maximizadores de votos.

2.3.1 Teoria da agência

O Tribunal de Contas da União adota a Teoria da Agência para implantação de Governança. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa ([IBGC], 2015) sustenta que os princípios e práticas da governança corporativa são aplicáveis às organizações públicas, com adaptações. Por isso, a governança pública organizacional parte do mesmo problema tratado pela governança corporativa: o conflito agente-principal, ou conflito de agência (TCU, 2020).

Conforme o IBGC (2015, p. 14):

> Este Código foi desenvolvido, primariamente, com foco em empresas. Entretanto, muitas vezes, é feita a opção pela palavra “organização”, a fim de tornar o documento mais abrangente e adaptável a outros tipos de organização, como, por exemplo, as do terceiro setor, cooperativas, estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), **órgãos governamentais**, dentre outras. É imprescindível salientar que cada tipo de organização tem suas peculiaridades em termos de governança (grifo nosso).

Segundo Slomski (2005), as entidades públicas devem ser analisadas sob a perspectiva da Teoria da Agência, pois ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, devido à presença das três condições necessárias:

a) o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
b) a ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
c) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo Principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

Conforme Silveira (2015), a Teoria da Agência se baseia na separação de papéis que existe na sociedade por ações entre representantes (agente), encarregados de tomar as decisões, e os representados (principal), as pessoas que transferem seu poder decisório para terceiros. A relação entre esses dois personagens pode ser definida como um contrato no qual uma ou mais pessoas (o representado ou principal) empregam uma pessoa (o representante ou agente) para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo representante (agente).

Sobre a Teoria da Agência, Jensen e Meckling (1976) afirmam que as relações contratuais são a essência da firma, não só com funcionários, mas com fornecedores, clientes, credores etc. O problema dos custos da agência e do monitoramento existe em todos estes contratos, independentemente de haver produção conjunta em seu sentido; ou seja, pode explicar apenas uma pequena fração do comportamento dos indivíduos associados a uma empresa.

Conforme Hendriksen e Van Breda (1999), o agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal, origem do nome "Teoria da Agência". Nesse arranjo, agente compromete-se a realizar certas tarefas para o principal e o principal compromete-se em remunerar o agente. Pode-se fazer uma analogia com a relação entre os proprietários e os administradores de uma empresa.

Segundo Slomski *et al.* (2008), uma preocupação constante do cidadão para com o Estado diz respeito ao volume de impostos, ou seja, os recursos disponibilizados pelo principal são consumidos para a prestação dos serviços à sociedade. Essa preocupação advém do fato de que a contabilidade no Estado apresenta resultados que os cidadãos não estão preparados para entender, aumentando a assimetria informacional entre as informações produzidas pelo agente (gestor público) e o entendimento delas pelo principal (cidadão).

De acordo com Hendriksen e Van Breda (1999), os proprietários são avaliadores de informação e os seus agentes são tomadores de decisão. Supõe-se que os avaliadores sejam os responsáveis pela escolha do sistema de informação, e essa escolha deve ser feita de modo a levar os tomadores de decisões a optar pelas melhores alternativas de decisão do ponto de vista dos proprietários e à luz das informações a eles disponíveis.

Para Slomski *et al.* (2008), a Teoria da Agência diz respeito ao relacionamento em que o principal delega trabalho para o agente, que executa essa tarefa. A teoria busca captar a natureza desse relacionamento por meio da ideia de um contrato. Silveira (2015) alerta que a Teoria da Agência prevê que o representante nem sempre agirá no melhor interesse do representado, e, como resultado, haverá um desalinhamento entre ambos, denominado problema de representação ou problema da agência.

A relação entre contribuintes e administração pública pode ser caracterizada pela Teoria da Agência, na qual o agente (gestor público) se compromete a realizar certas tarefas para o principal (cidadão), e este, por sua vez, a remunerar o agente (Lima; Nascimento; Dias, 2010).

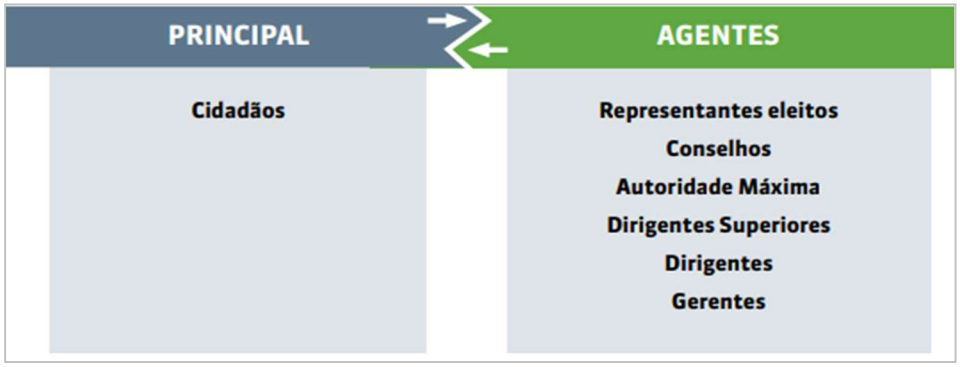
A governança pública organizacional parte do mesmo problema tratado pela governança corporativa: o conflito agente-principal ou conflito de agência. No caso do Estado brasileiro, há garantia constitucional de que o povo é o detentor original de todos os direitos e poderes (TCU, 2020):

A Constituição Federal de 1988 define:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I - A soberania;
> II - A cidadania;
> III - A dignidade da pessoa humana;
> IV - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V - O pluralismo político.
>
> **Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição** (grifo nosso). (Brasil, 1988).

A relação agente-principal pode ser observada na Figura 5, em que os cidadãos (principal) tem o poder de eleger seus representantes (agentes), responsáveis pela administração da coisa pública e indicar responsáveis pela administração do patrimônio público, conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

Figura 5 - Relação principal agente no setor público



Fonte: TCU (2020, p. 38).

Segundo Hendriksen e Van Breda (1999), os principais sempre estarão interessados nos resultados gerados por seus agentes. A Teoria da Agência oferece uma base importante para o papel da contabilidade no fornecimento de informações após a ocorrência de um evento, conhecido como papel pós-decisório. Este papel é frequentemente associado à função de custódia da contabilidade, na qual um agente informa um principal a respeito dos eventos do período passado. É isto que confere à contabilidade seu valor como *feedback*, além de seu valor preditivo. Segundo o TCU (2020, p. 38) “todas as pessoas que, em seu papel institucional, implementam a estrutura do Estado brasileiro são “agentes”, ou agentes públicos, que estão necessariamente a serviço do povo”. Nem todas as informações são conhecidas por ambas as partes, e, assim, certas consequências não são por elas consideradas. Tais situações são conhecidas como assimetrias informacionais (Hendriksen; Van Breda,1999).

Conforme Slomski (2005), como nas empresas privadas, não é possível monitorar todas as ações dos servidores públicos, pois o agente possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o principal. Isso gera a assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe com certeza se o agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços conforme desejaria. Por outro lado, existe a assimetria informacional interna, haja vista que os servidores públicos, na qualidade de agentes, possuem mais informações sobre suas áreas de atuação do que o gestor eleito, que atua como principal.

Slomski (2008) observa que, considerando a assimetria informacional existente entre o agente e o principal, a preocupação é saber se o agente (gestor público)

tomará a decisão correta no interesse do principal (cidadão). Percebe-se a necessidade de elaborar formas para minimizar esse problema, considerando .que o Estado é uma organização em que existem muitos contratos complexos entre os proprietários dos recursos econômicos (principal) e os gestores (agentes), responsáveis pelo uso e controle desses recursos. Faz-se necessário elaborar modelos capazes de maximizar a compreensão dessa estrutura, que permitam ao cidadão observar o valor dos serviços produzidos pelo conjunto de agentes.

2.3.2 Legislação federal sobre governança pública

Conforme Oliveira e Pisa (2015), a partir dos anos 1990 observa-se uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais, visando consolidar uma “nova” relação entre Estado e sociedade. A partir dessa nova relação estabelecida, evolui-se então para a noção de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos. Na verdade, ainda faltam instrumentos avaliativos que exponham de forma sistemática e tempestiva a efetividade das ações governamentais e que tenham por base os princípios da governança pública aplicados à materialização das políticas públicas, sejam elas de Estado ou de governo.

No Brasil, destaca-se um conjunto de esforços para orientar e formalizar estruturas de governança nas organizações do poder executivo federal, como a Lei n. 13.303 das Empresas Estatais (Brasil, 2016), a Lei n. 13.848 das Agências Reguladoras (Brasil, 2019) e o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Brasil, 2017). Observa-se, nesses esforços, que a mobilização e a disseminação de alguns conceitos de governança – e seus princípios ou diretrizes, têm provocado confusões conceituais que podem gerar simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público. Além disso, tendem a gerar recomendações que ignoram empecilhos e problemas estruturais do Estado brasileiro e, assim, se distanciam de uma contribuição ao aprimoramento e à efetividade das ações públicas (Cavalcante; Pires, 2018).

A demanda por instrumentos avaliativos no Brasil começa a ser atendida por iniciativas como as do Tribunal de Contas da União e o Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017). Governança pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Governança não é o mesmo que gestão. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. (TCU, 2021).

O Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017 em seu artigo 2º, I define governança pública como:

> Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:
>
> I - Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (Brasil, 2017).

Conforme Maximiano e Nohara (2017), a discussão sobre a origem da governança pública está associada aos debates da governança corporativa. A partir do momento em que as organizações passaram a ser administradas por pessoas distintas dos seus proprietários, surgiu a necessidade de criar regras para mitigar eventuais conflitos de interesses. São preocupações da governança, entre outras: a prestação de contas e a transparência. Contudo, no caso da governança pública, que envolve as regras que são voltadas à boa gestão da Administração Pública, há preocupações ainda maiores com uma faceta de legitimidade, dado que o poder exercido pela Administração se dá em virtude do cumprimento de uma função que visa à satisfação dos interesses da coletividade, conforme a própria definição do decreto que regulamenta a governança pública.

Os princípios da governança pública conforme o artigo 3º do Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017) são:

a) capacidade de resposta;

b) integridade;

c) confiabilidade;

d) melhoria regulatória;

e) prestação de contas e responsabilidade;

f) transparência.

Entre os princípios de governança pública apresentados no artigo 3º do Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017), observa-se que alguns já eram exigidos da Administração Pública, destacando-se a prestação de contas e responsabilidade e a transparência.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020, p. 44):

> Da literatura internacional (principalmente de organismos multilaterais e de referência nas áreas de controle e auditoria) e do Decreto n. 9.203 (2017) (norma pública de governança), é possível extrair um conjunto abrangente de princípios que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações.

Segundo o TCU (2020, p. 44), são princípios da governança pública organizacional:

a) capacidade de resposta;

b) integridade;

c) transparência;

d) equidade e participação;

e) *Accountability;*

f) Confiabilidade;

g) melhoria regulatória.

Observa-se a semelhança entre os princípios de governança listados no Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017) e os princípios apresentados no Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.

Quadro 3 - Princípios de governança

PRINCÍPIOS	CONCEITOS
Capacidade de resposta	O princípio da capacidade de resposta depende diretamente do princípio da participação. Acerca de fatores determinantes para aumentar a capacidade de resposta no setor público: capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos; capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico, como a prestação de serviços multicanal (maior utilização das ferramentas de tecnologia) para ampliar o alcance, a agilidade e o acesso a serviços públicos e reduzir os custos.
Integridade	Sugere a adoção de políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos, evitando-se programas de conformidade excessivamente rígidos, pois tendem a ser limitados e falham como impedimento ao comportamento antiético.
Transparência	Consiste em disponibilizar, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (artigos 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei n. 12.527 - Brasil, 2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, em uma linguagem cidadã, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
Equidade e participação	Promover tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. Formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão, por exemplo: ouvidorias; audiências e consultas públicas; mesas de diálogo; conselhos gestores e comissões de políticas públicas; comitês técnicos; conferências de políticas públicas; orçamentos participativos.
Accountability	A obrigação que têm as pessoas ou entidades as quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades.
Confiabilidade	Uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional.
Melhoria regulatória	Representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas e não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.

Fonte: Adaptado de TCU (2020, pp.44-48).

Conforme Paludo e Oliveira (2021), o **princípio da capacidade de resposta** demonstra o compromisso da instituição em servir ao cidadão, direcionando suas ações para alcançar resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e as mudanças de prioridades. Esse princípio também promove a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos. A capacidade de resposta (do inglês, *responsiveness*) representa a competência de uma instituição pública em atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações (Brasil, 2018).

Quanto ao **princípio da integridade,** ele pressupõe que o cidadão esteja sempre no centro das decisões e ações da administração pública. Isso evita que a absolutamente necessária luta contra a corrupção e contra os desvios de conduta seja um fim em si mesmo e, eventualmente, um entrave à adoção de práticas inovadoras na gestão pública e à capacidade do governo de dar respostas tempestivas aos problemas apresentados (Brasil, 2018).

Princípio da Transparência - mais do que a obrigação de informar, a administração deve cultivar esse desejo, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações com terceiros (Matias- Pereira, 2010). A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (*open government*, em inglês) (Brasil, 2018).

Princípio da Equidade e Participação - a OCDE (2018) esclarece que a participação das partes interessadas favorece a equidade e a responsabilidade do governo, ampliando a influência dos cidadãos nas decisões públicas, melhorando a base de evidências para a formulação de políticas, reduzindo os custos de implementação e criando consciência cívica. Conforme Farranha (2014), a equidade traz para o centro do debate político as dimensões da visibilidade e do reconhecimento, a ideia de construir a política não somente para atingir a todos, mas como forma de compreender que todos são muitos, diferentes e múltiplos.

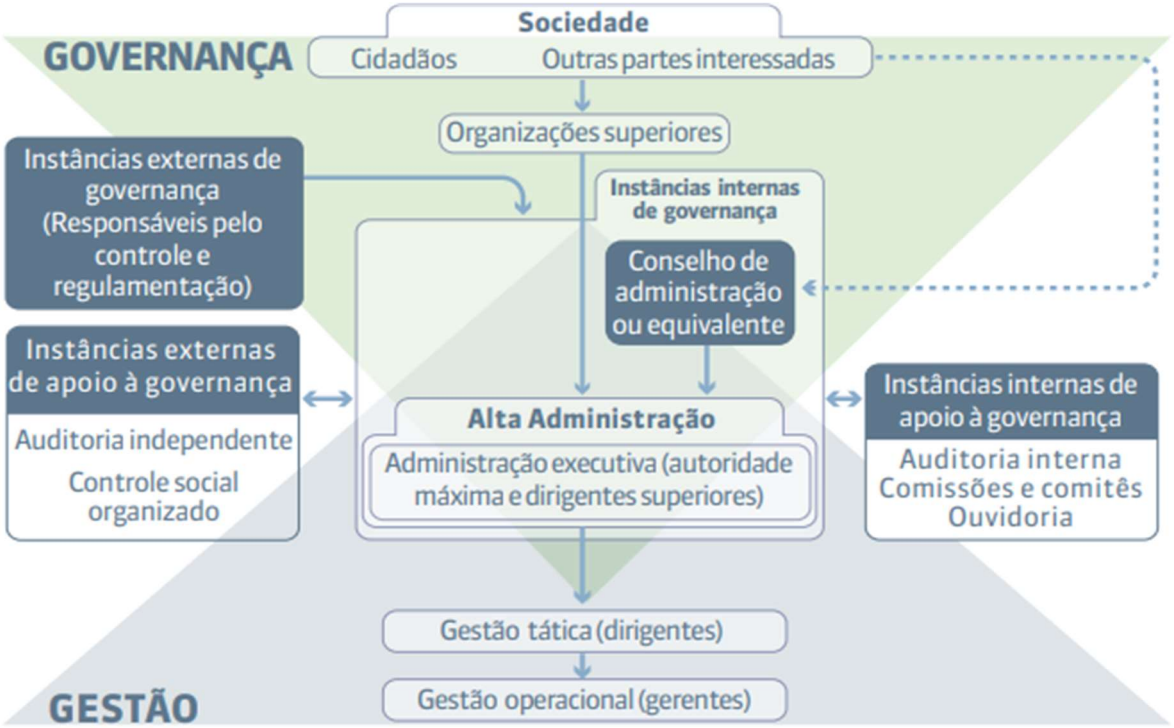
Princípio da *Accountability* - requer de todos os envolvidos que identifiquem e articulem as suas responsabilidades e suas relações, considerem quem é

responsável por que, perante quem e a que momento, reconhecendo a relação entre os *stakeholders* e aqueles a quem estes confiam a gestão de recursos (Matias-Pereira, 2010). Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *Accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro. Em um contexto no qual o processo decisório é orientado por sistemas que privilegiam a gestão de riscos (princípios da integridade e da capacidade de resposta), ancorado em evidências previamente reunidas (princípio da melhoria regulatória) e refletido em ações consistentes com a missão institucional (princípio da confiabilidade), a A*ccountability* se transforma em uma consequência natural da atuação pública (Brasil, 2018).

Princípio da Confiabilidade - deve-se monitorar o desempenho e avaliar a concepção, implementação e resultados das políticas e ações, visando assegurar que as diretrizes sejam observadas com o estabelecimento de indicadores de desempenho, com o monitoramento e avaliação dos efeitos dos serviços e políticas públicas (Paludo; Oliveira, 2021). Uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional (Brasil, 2018).

Princípio Melhoria regulatória - os órgãos e entidades da administração pública, observadas suas competências, devem: i) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; ii) manter um processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e iii) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente (Brasil, 2018).

Figura 6 - Sistema de governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU



Fonte: TCU (2020, p. 39).

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020, p. 39):

> [...] em organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, há necessidade de que as práticas da transparência, política de relacionamento com partes interessadas, avaliação de desempenho da alta administração, independência da auditoria interna, gerenciamento de riscos e promoção de valores éticos e padrões de conduta, sejam realizadas por instâncias de governança, de modo que seja obtida e os resultados esperados pela sociedade sejam alcançados, de forma legítima. Isso requer estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização.

Os papéis das instâncias de governança apresentadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) encontram-se ilustrados na Figura 6 e detalhados no Quadro 4. Podem ser observadas a Governança e a Gestão, sendo que nesta pode-se observar Gestão Tática (dirigentes) e a Gestão Operacional (gerentes).

Na Governança, encontram-se a Sociedade com os cidadãos e as partes interessadas, as quais recebem respostas das organizações superiores, enquanto na Gestão a Alta Administração (Administração Executiva recebe respostas da Gestão Tática (dirigentes) e a Gestão Operacional (gerentes). No entanto, alguns órgãos

podem pertencer simultaneamente à Governança e à Gestão, como no caso do Conselho de Administração.

Quadro 4 - Papéis gerais dessas instâncias de governança

INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA	PAPÉIS GERAIS
Instâncias externas de governança	São responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes e não se vinculam às organizações que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e os conselhos superiores no Poder Judiciário.
Instâncias externas de apoio à governança	São responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas. Exemplos típicos dessas estruturas são as auditorias independentes e o controle social organizado.
Instâncias internas de governança	São responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração.
Instâncias internas de apoio à governança	Realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês (p. ex.: comitê de riscos; comitê de desburocratização; comitês estratégicos)
Administração executiva ou alta administração	É uma instância interna de governança**,** é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela direção da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por auxiliar no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização

Fonte: TCU (2020, pp. 40-41).

Abaixo das instâncias de governança encontram-se as instâncias de gestão. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas, enquanto a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio (TCU, 2020).

Para Slomski *et al.* (2008), o papel da governança na gestão pública é de oferecer um conjunto de princípios e elementos comuns, adaptados à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade.

Conforme Alcântara, Pereira e Silva (2015), a governança pública tem sido discutida mais recentemente no Brasil como um modelo pautado na cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil em prol de objetivos comuns, apresentando, nesse cenário, proximidades com o conceito de gestão social. Ademais, são encontrados na literatura alguns trabalhos que utilizam os conceitos de gestão social e governança conjuntamente.

Pode ser observada a participação efetiva do principal (o cidadão) na governança pública. Até então as iniciativas partiam da administração pública, porém acentua-se o movimento do cidadão em participar mais efetivamente nas decisões, não só através seus representantes eleitos, seja no Poder Executivo e Poder Legislativo, mas também por meio de ações diretas dos cidadãos, questionando decisões tomadas pelo agente (gestor público), seja por meio de ações no Poder Judiciário ou mesmo cobrando transparência das decisões do gestor público.

2.4 Fundos Setoriais e Composição dos Recursos à Inovação no Brasil

Segundo Rapini (2010), as instituições púbicas de apoio, fomento e financiamento ao desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil foram criadas a partir da década de 1950. O Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) foram ambos estabelecidos em 1951 e a Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP) foi criada em 1967.

Em 1964, o BNDES criou o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNTEC), destinado ao desenvolvimento de tecnologias nacionais nas empresas e à utilização de tecnologias importadas. Em 1969, foi instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) para financiar pesquisas científicas e tecnológicas, com recursos provenientes do orçamento, incentivos fiscais, doações e empréstimos, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei n. 719 (Brasil, 1969). A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criada em 1965 para gerenciar o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, tornou-se, em 1971, a

Secretaria Executiva do FNDCT (Rapini, 2010). Vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, a FINEP administra o FNDCT, que também conta com recursos de instituições multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Lemos; De Negri, 2010).

A constituição do FNDCT marcou um avanço nas políticas de incentivo à Ciência e Tecnologia no Brasil, ao conceder autonomia financeira ao sistema nacional de ciência e tecnologia e ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior. Apesar disso, uma das principais críticas feitas ao sistema brasileiro de financiamento à ciência e tecnologia diz respeito à instabilidade e à descontinuidade dos fluxos de recursos efetivamente alocados ao FNDCT, que era muito dependente de fontes orçamentárias. A instabilidade e a escassez de recursos, a que comumente ficava exposto o sistema brasileiro de incentivo à inovação, comprometia um planejamento de quando a restrição fiscal afetava as dotações de recursos do Tesouro e também os empréstimos externos. Essas dificuldades levaram à criação de novos arranjos institucionais, culminando no surgimento dos fundos setoriais. Esses fundos têm como objetivo garantir a ampliação e a estabilidade do financiamento para as áreas de ciência (Lemos; De Negri, 2010).

Após esta fase inicial, os recursos alocados ao FNDCT diminuíram gradativamente, impactando o trabalho científico então em andamento. Tornou-se então necessário garantir uma arrecadação própria, com receitas vinculadas a setores econômicos específicos. A solução ganhou espaço no fim da década de 1990, com a criação do Fundo Setorial do Petróleo (ACADÊMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS - ABC, 2021).

Conforme Bueno e Torkomian (2014), entre as formas mais relevantes de promoção da inovação tecnológica nas empresas nos últimos anos, pode-se citar:

> [...] a Lei da Inovação (Lei nº 10.973 de 02/12/2004 e Decreto nº 5.563 de 11/10/2005) – que apresenta mecanismos de apoio e estímulo à constituição de ambientes especializados e cooperativos de inovação; a Lei do Bem (Lei nº 11.196 de 21/11/2005 e Decreto nº 5.798 de 07/06/2006) – que dispõe sobre os incentivos à inovação tecnológica, e provê incentivos fiscais aplicáveis a qualquer pessoa jurídica que desenvolva, por si ou mediante convênio com ICT, atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica; e as políticas e planos para o desenvolvimento da ciência, tecnologia, inovação e competitividade da indústria nacional: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE - 2003 – 2007), com objetivo de realizar a transformação da base produtiva brasileira para elevá-la a um patamar de maior valor agregado, via inovação e diferenciação em produtos e processos; o Plano de Ação Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI - 2007 – 2010), com o objetivo de priorizar a ampliação da inovação nas empresas e a consolidação do sistema nacional de ciência, tecnologia e

> inovação; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP - 2008 – 2010), com o objetivo de fortalecer a estrutura industrial para atuar em um ambiente competitivo e cada vez mais intensivo em inovação e diferenciação; e atualmente, o Plano Brasil Maior (2011 - 2014), com enfoque em inovar para estimular a competitividade e o crescimento do país (construído a partir do acúmulo das experiências e dos avanços obtidos anteriormente), e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que constitui a base dos estímulos à inovação desse Plano. Todas essas leis e políticas públicas desdobraram-se em mecanismos de estímulo à inovação tecnológica.

O FNDCT é regido pela Lei n. 11.540 de 12 de outubro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, altera o Decreto-Lei n. 719, de 31 de julho de 1969 e a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.

> Art. 1º O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, **é um fundo especial de natureza contábil e financeira e tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País.** (grifo nosso).
>
> Parágrafo único. O FNDCT não se caracteriza como fundo de investimentos e não se vincula ao sistema financeiro e bancário nacional. (Brasil, 2021).

Conforme o artigo 1º da Lei n. 11.540 (Brasil, 2007), alterada pela Lei Complementar n. 177 de 12 de janeiro de 2021 e regulamentada pelo Decreto n. 6.938 de 13 de agosto de 2009, a estratégia de fundos setoriais marcou um importante avanço no apoio à ciência. Essa estratégia incluiu a criação de leis específicas para regulamentar os fundos e seus respectivos comitês gestores. Além disso, foi instituído, em 2004, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, e promulgada a Lei n. 11.540 (Brasil, 2007), também conhecida como Lei do FNDCT, que conferiu ao fundo um Conselho Diretor (ABC, 2021).

Segundo a FINEP (s.d.),

> [...] dos **16 Fundos Setoriais criados e vinculados ao FNDCT**, quinze estão em operação, sendo que treze são destinados a setores específicos: saúde, biotecnologia, agronegócio, petróleo, energia, mineral, aeronáutico, espacial, transporte (terrestre e aquaviário), recursos hídricos, informática e um tem por foco a Amazônia Legal. Os demais são de natureza transversal, o que significa que os recursos podem ser aplicados em projetos de qualquer setor da economia. São eles: Fundo Verde-Amarelo, voltado à interação universidade-empresa, e Fundo de Infraestrutura, destinado ao apoio e melhoria da infraestrutura das ICTs. (grifo nosso).

De acordo com a Lei do FNDCT, a FINEP deve receber, anualmente, até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao fundo para uso em despesas administrativas. Além deste montante, está prevista a aplicação de até 5% da verba do fundo, anualmente, para as despesas operacionais, de planejamento, prospecção,

acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados. É com base nestes limites que o Conselho Diretor do fundo faz sua gestão orçamentária.

O suporte do FNDCT à ciência não se restringe ao mero apoio financeiro, sendo central para a definição de prioridades. Por isso, diversos ministérios disputaram o controle de fundos setoriais. Desta forma, definiu-se que o MCTI atuaria como coordenador geral, em sintonia com as demais pastas e seus setores de interesse (ABC, 2021).

Sobre a importância dos Fundos Setoriais, a FINEP (s.d.) afirma:

> A criação dos Fundos Setoriais representou o estabelecimento de um novo padrão de financiamento para o setor, sendo um mecanismo inovador de estímulo ao fortalecimento do sistema de CT&I nacional. Seu objetivo é garantir a estabilidade de recursos para a área e criar um novo modelo de gestão, com a participação de vários segmentos sociais, além de promover maior sinergia entre as universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo. Desde sua implementação no início dos anos 2000, os Fundos Setoriais têm se constituído no principal instrumento do Governo Federal para alavancar o sistema de CT&I do País. Eles têm possibilitado a implantação de milhares de novos projetos em ICTs, que objetivam não somente a geração de conhecimento, mas também sua transferência para empresas. Projetos em parceria têm estimulado maior investimento em inovação tecnológica por parte das empresas, contribuindo para melhorar seus produtos e processos e equilibrar a relação entre investimentos públicos e privados em ciência e tecnologia.

As **ações transversais** caracterizaram-se pela não exigência legal, por parte dos programas setoriais, de vinculação entre origem e aplicação de recursos em relação às áreas ou setores que originaram as receitas. A execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas de destinação desses recursos (Leal; Ávila, 2018).

Definidas em julho de 2004 pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, as **ações transversais** são programas estratégicos do MCTI com ênfase em Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) do Governo Federal. Os editais desta área utilizam recursos de diversos fundos setoriais simultaneamente (ABC, 2021).

As **ações vinculadas (atualmente chamadas de "verticais**") permanecem estabelecidas nas leis específicas dos programas setoriais de Ciência e Tecnologia (C&T) e têm execução dos recursos vinculada aos programas setoriais que originaram as receitas (Leal; Ávila, 2018).

As **Ações verticais** englobam os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, instrumentos criados a partir de 1999 para financiar projetos de pesquisa,

desenvolvimento e inovação no Brasil. Hoje existem 15 Fundos Setoriais: 13 deles atingem setores específicos, enquanto os outros dois são transversais. Um dos transversais é voltado à interação universidade-empresa (FVA - Fundo Verde-Amarelo) e o outro é destinado à melhoria da infraestrutura de pesquisa em instituições de ensino e pesquisa (CT - Infraestrutura) (ABC, 2021).

A Figura 7 apresenta o histórico da legislação do FNDCT, desde seu início em 1965 até o exercício de 2021. Conforme a FINEP (s.d.)

> A **governança do FNDCT começou a ser então reestruturada a partir de 1997**, com a criação dos Fundos Setoriais e seus respectivos Comitês Gestores, assim como com a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais em 2004. Em 2007, foi promulgada a Lei n° 11.540 (Lei do FNDCT), regulamentada pelo Decreto nº 6.938/2009, que dotou o Fundo de um Conselho Diretor. (grifo nosso).

Conforme o Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação referente ao exercício de 2022, embora tenha sido sancionada a Lei Complementar n. 177 (Brasil, 2021), que, na prática, proíbe o contingenciamento do FNDCT, foi editada, em agosto de 2022, a Medida Provisória n. 1.136 (Brasil, 2022). Essa medida retirou da lei a proibição e estabeleceu limites para a aplicação desses recursos em despesas, prevendo a utilização de 100% dos recursos apenas a partir de 2027.

Conforme a Medida Provisória n. 1.136 (Brasil, 2022):

> Art. 1º A Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:
> Art. 11.
> § 3º A aplicação dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em despesas reembolsáveis e não reembolsáveis observará:
> I – no exercício de 2022, o valor de R$ 5.555.000.000,00;
> II – no exercício de 2023, 58% do total da receita prevista no ano;
> III – no exercício de 2024, 68% do total da receita prevista no ano;
> IV – no exercício de 2025, 78% do total da receita prevista no ano;
> V – no exercício de 2026, 88% do total da receita prevista no ano; e
> VI – no exercício de 2027, 100% do total da receita prevista no ano.
> § 4º No exercício de 2022, a alocação de despesas com fontes vinculadas ao FNDCT fica limitada ao valor constante do inciso I do § 3º.
> § 5º Os percentuais estabelecidos nos incisos II a V do § 3º são referenciais e poderão ser ampliados durante cada exercício, exclusivamente em decorrência da abertura de créditos adicionais, nos termos da legislação.
> § 6º Para fins do disposto no § 3º, entende-se como receita prevista no ano a receita estimada e encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual.” (NR)
> “Art. 12.
> § 2º
> I – juros remuneratórios equivalentes à Taxa Referencial – TR recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento;

> § 4º A divisão dos recursos a que se refere o **caput** deste artigo, entre despesas reembolsáveis e não reembolsáveis, respeitará a proporção encaminhada pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Orçamentária Anual, até que seja atingida a alocação total prevista no inciso VI do § 3º do art. 11.
>
> § 5º O disposto no inciso I do § 2º se aplica aos saldos devedores dos contratos de empréstimos firmados anteriormente e com execução em curso."

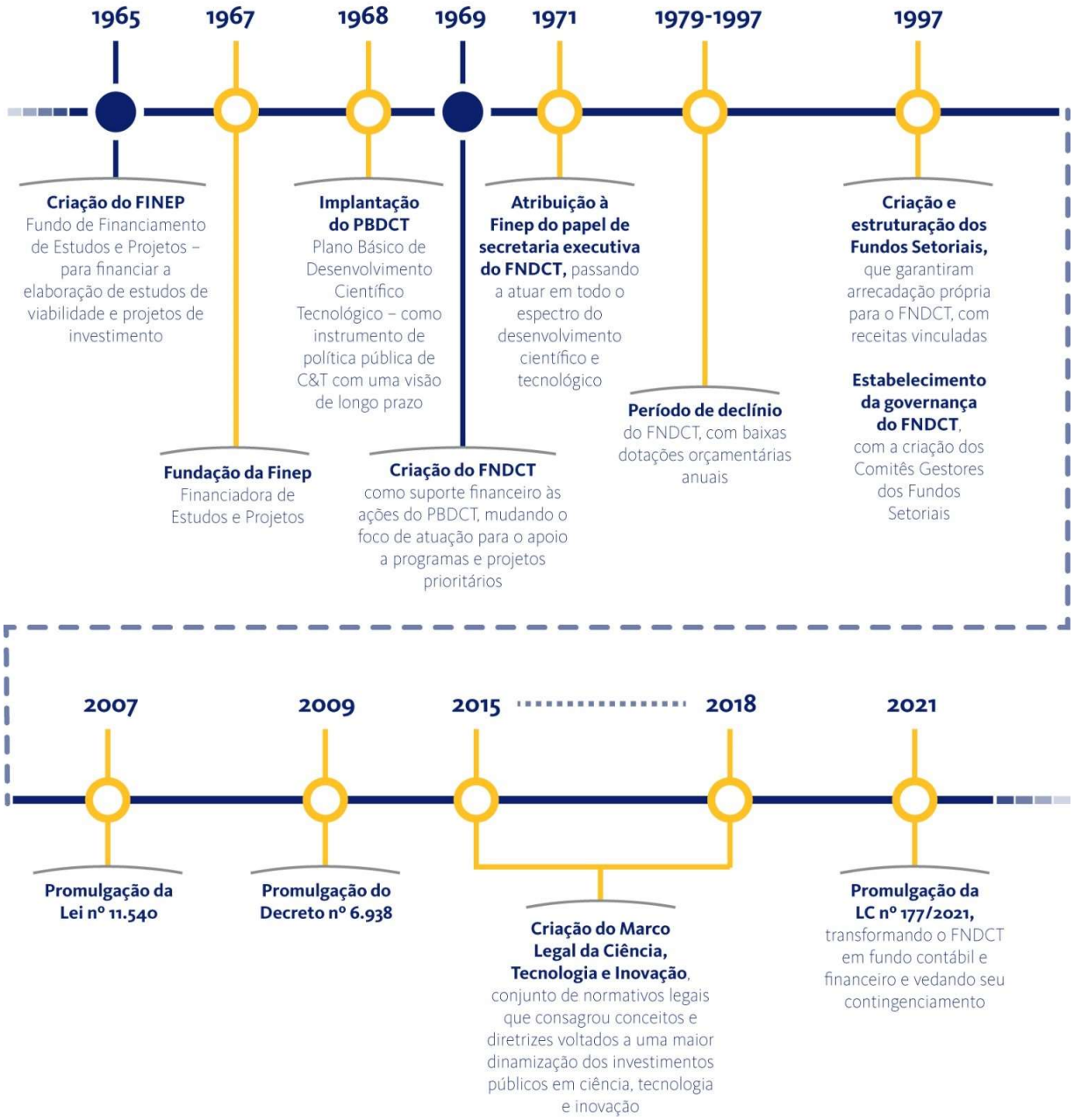
No entanto, a vigência da Medida Provisória n. 1.136 (Brasil, 2022) foi encerrada conforme o Ato Declaratório n. 3 de 2023 do presidente da mesa do Congresso Nacional:

> O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a **Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022, que "Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 5 de fevereiro de 2023** (grifo nosso).

Desta forma, o artigo 11 da Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007, obedece às modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 177, sancionada em 12 de janeiro de 2021.

> Art. 11. Para fins desta Lei, constitui objeto da destinação dos recursos do FNDCT o apoio a programas, projetos e atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), compreendendo a pesquisa básica ou aplicada, a inovação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de novas tecnologias de produtos e processos, de bens e de serviços, bem como a capacitação de recursos humanos, o intercâmbio científico e tecnológico e a implementação, manutenção e recuperação de infraestrutura de pesquisa de Ciência Tecnologia e Inovação
> § 1º Os créditos orçamentários programados no FNDCT não serão objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
> § 2º É vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes. (Brasil, 2021).

Figura 7 – Histórico e legislação do FNDCT



Fonte: FINEP (2024).

Sobre histórico e legislação FNDCT, a partir da edição da Emenda Constitucional n. 85 (Brasil, 2015), que incorporou diretrizes voltadas para Ciência, Tecnologia e Inovação à Constituição Federal, verificou-se a revisão de dispositivos legais vigentes, de modo a conferir tratamento específico aos Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Infraestrutura nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação. Essa revisão foi materializada através da edição da Lei n. 13.243 (Brasil, 2016) e do Decreto n. 9.283 (Brasil, 2018). Juntamente com a Emenda Constitucional n. 85 (Brasil, 2015), a Lei de Inovação n. 10.973 (Brasil, 2004) e os demais dispositivos legais alterados,

esses instrumentos constituem o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (FINEP, s.d.).

Conforme Pacheco (2007, pp. 191-192), sobre a criação dos fundos setoriais:

> A generalização dos Fundos Setoriais se inspirava na criação do CT-Petro, o Fundo Setorial criado em 1997, após a aprovação da Lei do Petróleo e que iniciou sua operação em 1999. Entre 2000 e 2001 foram criados outros 12 Fundos Setoriais. A ênfase dada pelo Governo Federal do Brasil, no período 1999 a 2002, às políticas de incentivo à inovação tem poucos precedentes. Em um curto espaço de tempo ampliou-se o espaço da política de C&T. Se iniciativas legislativas anteriores tinham sido importantes para a regulação das atividades de C&T (Lei de Propriedade Industrial, Lei de Cultivares, Lei do Software e de Biossegurança), quase não haviam afetado sua estrutura de incentivos à inovação, fomento e financiamento à C&T, com exceção da criação do CT-Petro. A reforma realizada depois de 1999 abrangeu aproximadamente 15 leis, duas aprovadas depois de 2002 (Lei de Inovação e a Regulamentação do FNDCT). A argumentação em defesa da criação dos Fundos era clara: superar a crônica instabilidade da alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico. Mas ia além ao propor articular os diversos atores envolvidos na implementação das políticas setoriais. Os Fundos se propunham a também inovar na gestão, valendo-se da experiência positiva do PADCT. Essa dimensão setorial e a importância dada ao planejamento das ações – que mais tarde culminariam na criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e na elaboração de documentos de diretrizes estratégicas para todos os Fundos – acabaram perdendo importância ao longo do tempo, em paralelo ao aumento dos recursos. Passados mais de sete anos, quando se discute a reforma desses instrumentos, talvez valha atentar se ainda são pertinentes os argumentos usados na sua criação.

A Lei Complementar n. 177, sancionada em 12/01/2021**, transformou o FNDCT de fundo de natureza contábil para fundo de natureza contábil e financeira.** Adicionalmente, o artigo 2º desta lei alterou os parágrafos primeiro e segundo do artigo 11 da Lei n. 11.540 (Brasil, 2007), vedando quaisquer limites à execução da programação orçamentária e financeira do FNDCT, exceto quando houver frustração de arrecadação. Com a alteração promovida pela Lei Complementar no parágrafo terceiro do artigo 11 da Lei n. 11.540 (Brasil, 2007), ficou vedada também a alocação de recursos do FNDCT em reserva de contingência de natureza primária ou financeira (FINEP, s.d.).

O Quadro 5 apresenta os fundos setoriais do FNDCT, suas características e respectivas fontes de financiamento.

Quadro 5 – Fundos setoriais

FUNDO	CARACTERÍSTICA	FONTE DE FINANCIAMENTO
CT Agronegócio	O foco do CT-AGRO é a capacitação científica e tecnológica nas áreas de agronomia, veterinária, biotecnologia, economia e sociologia agrícola, entre outras; atualização tecnológica da indústria agropecuária; estímulo à ampliação de investimentos na área de biotecnologia agrícola tropical e difusão de novas tecnologias.	17,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.
CT - Aeronáutico	A posição que a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (EMBRAER) conquistou no mercado internacional de aeronaves comerciais demonstra a capacidade técnica dos brasileiros nessa área. Com o Fundo, pretende-se estimular investimentos em P&D no setor para garantir a competitividade nos mercados interno e externo, buscando a capacitação científica e tecnológica na área de engenharia aeronáutica, eletrônica e mecânica, a difusão de novas tecnologias, a atualização tecnológica da indústria brasileira e a maior atração de investimentos internacionais para o setor.	7,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais instituídas pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000.
CT-Amazônia	Seu foco é o fomento de atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus.	mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de informática industrializados na Zona Franca de Manaus.
CT-Aquaviário	Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval. Tem como foco: **o fi**nanciamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados a inovações tecnológicas nas áreas do transporte aquaviário, de materiais, de técnicas e processos de construção, de reparação e manutenção e de projetos; capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de tecnologias e inovações voltadas para o setor aquaviário e de construção naval; desenvolvimento de tecnologia industrial básica e implantação de infraestrutura para atividades de pesquisa. Executores: Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.	3% da parcela do produto arrecadado do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM).

FUNDO	CARACTERÍSTICA	FONTE DE FINANCIAMENTO
CT-Biotecnologia	O Brasil vem se destacando nesta área de conhecimento, que tem grande potencial econômico. Este Fundo serve para a formação e capacitação de recursos humanos para o setor de biotecnologia, fortalecimento da infraestrutura nacional de pesquisas e serviços de suporte, expansão da base de conhecimento, estímulo à formação de empresas de base biotecnológica e à transferência de tecnologias para empresas consolidadas, prospecção e monitoramento do avanço do conhecimento no setor.	7,5% da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.
CT-Energia	Este Fundo é destinado a financiar programas e projetos na área de energia, especialmente na área de eficiência energética no uso final. A ênfase é na articulação entre os gastos diretos das empresas em P&D e a definição de um programa abrangente para enfrentar os desafios de longo prazo no setor, tais como fontes alternativas de energia com menores custos e melhor qualidade e redução do desperdício, além de estimular o aumento da competitividade da tecnologia industrial nacional.	0,75% a 1% sobre o faturamento líquido de empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.
CT-Espacial	Este Fundo é destinado a financiar programas e projetos no setor espacial, ampliando o leque de iniciativas financiadas no âmbito do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) e removendo obstáculos ao pleno desenvolvimento do setor espacial brasileiro, principalmente no que tange aos projetos de desenvolvimento de satélites e veículos lançadores.	25% das receitas de utilização de posições orbitais; 25% das receitas auferidas pela União relativas a lançamentos; 25% das receitas obtidas pela União sobre à comercialização dos dados e imagens alcançadas por meio de rastreamento, tele medidas e controle de foguetes e satélites e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira resultado da concessão de licenças e autorizações.
CT-Hidro	Destina-se a financiar estudos e projetos na área de recursos hídricos, para aperfeiçoar os diversos usos da água, de modo a assegurar à atual e às futuras gerações alto padrão de qualidade e utilização racional e integrada, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à prevenção e defesa contra fenômenos hidrológicos críticos ou devido ao uso inadequado de recursos naturais. Os recursos são oriundos da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica.	4% da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (equivalente a 6% do valor da produção de geração de energia elétrica).

FUNDO	CARACTERÍSTICA	FONTE DE FINANCIAMENTO
CT-Info	Destina-se a estimular as empresas nacionais a desenvolverem e produzirem bens e serviços de informática e automação, investindo em atividades de pesquisas científicas e tecnológicas.	as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que recebem incentivos fiscais da Lei de Informática deverão repassar no mínimo 0,5% de seu faturamento bruto.
CT-Infra	Criado para viabilizar a modernização e ampliação da infraestrutura e dos serviços de apoio à pesquisa desenvolvida em instituições públicas de ensino superior e de pesquisas brasileiras, por meio de criação e reforma de laboratórios e compra de equipamentos, por exemplo, entre outras ações.	20% dos recursos destinados a cada Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
CT-Inovar-Auto	Este fundo foi criado com o objetivo de promover o aumento de competitividade no setor automotivo, a produção de veículos mais econômicos e seguros e o investimento na cadeia de fornecedores e em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores. * O Programa INOVAR-AUTO se encerrou em 31 de dezembro de 2017. O CT-Inovar-Auto, por ter sido instituído por Portaria Ministerial, teve sua extinção estabelecida pelo Decreto nº 9.759/2019.	Fonte de Financiamento: Contrapartidas de empresas habilitadas ao INOVAR-AUTO apurarem recursos derivados de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI (art. 41 da Lei nº 12.715/2012 e art. 12 do Decreto nº 7.819/2012).
CT-Mineral	Focado no desenvolvimento e na difusão de tecnologia intermediária nas pequenas e médias empresas e no estímulo à pesquisa técnico-científica de suporte à exportação mineral, para atender aos desafios impostos pela extensão do território brasileiro e pelas potencialidades do setor na geração de divisas e no desenvolvimento do país.	2% da Compensação Financeira do Setor Mineral (CFEM) devida pelas empresas detentoras de direitos minerários.
CT-Saúde	O Brasil já dispõe de um desempenho reconhecido no mundo, que é preciso ampliar de modo a gerar, cada vez mais, benefícios para a população. O objetivo do Fundo é a capacitação tecnológica nas áreas de interesse do SUS (saúde pública, fármacos, biotecnologia, etc.), o estímulo ao aumento dos investimentos privados em P&D na área e à atualização tecnológica da indústria brasileira de equipamentos médico-hospitalares e a difusão de novas tecnologias que ampliem o acesso da população aos bens e serviços na área de saúde.	17,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais instituídas pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000.

FUNDO	CARACTERÍSTICA	FONTE DE FINANCIAMENTO
CT-Petro	Foi o primeiro Fundo, criado em 1999. Seu objetivo é incentivar a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de pessoal e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do Brasil, propondo aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.	25% da parcela do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural.
CT-Transporte	Seu foco é o financiamento de programas e projetos de P&D em Engenharia Civil, Engenharia de Transportes, materiais, logística, equipamentos e software para melhorar a qualidade, reduzir custos e aumentar a competitividade do transporte rodoviário de passageiros e de carga no Brasil.	10% da receita arrecadada pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER - em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e similares, que utilizem a infraestrutura de serviços de transporte terrestre da União.
CT-Verde Amarelo	Este Fundo é destinado a financiar programas e projetos cooperativos abrangendo universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo; estimular a ampliação dos gastos em pesquisa e desenvolvimento realizados por empresas; incentivar ações e programas que reforcem e consolidem uma cultura empreendedora e de investimento de risco no Brasil.	50% sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), cuja arrecadação advém da alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais e mínimo de 43% da receita estimada da arrecadação do IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com a Lei de Informática.

Fonte: FINEP.

Conforme a FINEP (s.d.), quanto ao o funcionamento básico dos fundos, estes atendem a áreas diversificadas, mas têm **características comuns** em relação a sua operacionalização:

a) **vinculação de receitas**: os recursos não podem ser transferidos entre os Fundos e devem ser aplicados para estimular a cadeia do conhecimento e o processo inovativo do setor no qual se originam;
b) **plurianualidade**: permite a programação de apoio a ações e projetos com duração superior a um exercício fiscal;
c) **gestão compartilhada**: os Comitês Gestores são constituídos por representantes de ministérios, das agências reguladoras, da comunidade científica e do setor empresarial, o que garante transparência na aplicação dos recursos e na avaliação dos resultados;
d) **fontes diversas**: os recursos são oriundos de diferentes setores produtivos, derivados de receitas variadas, como royalties, compensação financeira, licenças, autorizações etc.;
e) **programas integrados**: podem ser apoiados projetos que estimulem toda a cadeia de conhecimento, desde a ciência básica até as áreas mais diretamente vinculadas a cada setor.

Conforme Pacheco (2007), a criação de fundos setoriais de apoio ao desenvolvimento tecnológico **tem sua origem no contexto do processo de privatização e desregulamentação das atividades de infraestrutura** no País. Inicialmente, os recursos provenientes da venda de empresas estatais seriam vinculados diretamente ao financiamento de atividades de C&T nos setores privatizados. **Esta ideia inicial foi, no entanto, sendo deixada de lado, em função da utilização prioritária dos recursos para a redução do endividamento público** e em virtude da necessidade de se buscar um maior equilíbrio fiscal nas contas públicas. Entretanto, o fato das empresas públicas nos setores de infraestrutura (energia elétrica, gás e petróleo, telecomunicações) terem alcançado um considerável sucesso no desenvolvimento de novas tecnologias – como exemplificam os notórios casos da exploração de águas profundas e o desenvolvimento de centrais telefônicas digitais, como a Trópico do CPqD) – induziram uma ampla discussão sobre a necessidade de consolidar e ampliar os esforços de desenvolvimento científico e tecnológico nestas áreas. Concretamente, este debate incluiu não apenas a

necessidade de garantir o funcionamento corrente das instituições existentes, mas sobretudo a compreensão do caráter estratégico para o País do domínio de tecnologias críticas nestes setores. Neste sentido, uma conclusão pertinente do debate é que o Brasil não poderia deixar de realizar determinadas atividades que garantissem uma relativa autonomia tecnológica frente aos países desenvolvidos e principais oligopólios mundiais, articulando setores empresariais de capital nacional, especialmente pequenas e médias empresas (impactando positivamente o nível de emprego local), e fortalecendo a base de capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento científico e tecnológico para agregar valor à produção local.

Seguindo ao propósito de mudança, o governo brasileiro criou, em 1999, os Fundos Setoriais, cuja concepção deu início à implantação de um novo instrumento de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no País. Esses fundos teriam como foco o desenvolvimento científico e tecnológico de um determinado setor, sendo um programa integrado, com participação de universidades, centros de pesquisa e do setor privado (Gomes *et. al*, 2015).

Embora os fundos do FNDCT atendam a uma diversidade de segmentos de pesquisa em Ciência, Tecnologia e Inovação, destacam-se características comuns, como programas integrados que abrangem desde a ciência básica até áreas mais específicas. Com a análise da evolução Histórica e legislação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), observa-se o declínio de recursos públicos disponíveis para o incentivo à P&D. Os fundos setoriais surgiram para suprir essa falta de recursos, e a governança do FNDCT foi estabelecida em 1997. Com a utilização desses fundos, tornou-se necessária a aplicação da Contabilidade de Fundos, conforme estabelecido pela Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

2.5 Governança em Políticas de Inovação

A origem atual da estrutura decisória da governança do FNDCT está na Lei n. 10.197 (Silva; Melo, 2001), que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do fundo. Essa estrutura decisória inicialmente contava com apenas duas instâncias (Leal; Ávila, 2018):

a) o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela referida legislação, que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei n. 11.540 (Brasil, 2007);

b) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas e fundos setoriais de C&T.

Sobre fundos na Contabilidade Pública, conhecida também por Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, determina:

> Dos Fundos Especiais
> Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
> Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
>
> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (Brasil, 1964).

O fundo especial é uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, sobre o qual dispõe o artigo 56 da Lei n. 4.320 (Brasil, 1964).

> Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Conforme Machado Junior e Reis (2003), a Lei n. 4.320 (Brasil, 1964) estabelece a unidade de tesouraria, segundo o qual o recolhimento de todas as receitas das entidades governamentais sujeitas a essas normas deve ser centralizado em um único caixa, formando um todo e vedando a utilização de caixas especiais para cada tipo de receita. Essa vedação não se aplica às receitas que, originalmente, já possuem vinculação a objetivos específicos, como os convênios e as transferências voluntárias. Essas receitas constituem as chamadas caixas especiais, que incluem também os fundos especiais previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n. 4.320 (Brasil, 1964).

Os fundos são a centralização de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, por financiamento ou negociação, uma atividade pública específica. São submetidos a normas próprias de aplicação, podendo fugir ao princípio da unidade de tesouraria do artigo 56 da Lei n. 4.320 (Brasil, 1964). Além disso, sua criação exige

uma lei complementar específica, conforme o inciso II do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal (Andrade, 2017).

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> [..]
> § 9º Cabe à lei complementar:
> [...]
> II - Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e **funcionamento de fundos** (grifo nosso).

Conforme Slomski (2003), constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, sendo facultada a aplicação de normas peculiares.

O fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas por regulamentos internos da entidade sobre certos Ativos Financeiros. Na administração pública, essas restrições são determinadas por leis especificas sobre receitas especificadas para a constituição de caixas ou fundos especiais, podendo ser originadas de atividades próprias como as que provem conforme determinação constitucional, de negociações como os convênios ou de transferência voluntária (Machado Júnior; Reis, 2003).

Segundo Andrade (2017), o fundo especial é um ente contábil sem personalidade jurídica, criado para descentralizar a aplicação de recursos, propiciando maior agilidade e flexibilidade no cumprimento dos princípios, regras e objetivos específicos. Esses fundos destinam-se a programas especiais e prioritários cujos objetivos preestabelecidos são de extrema importância para a coletividade.

A Lei Complementar n. 101 (Brasil, 2000), conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trata dos fundos em seu artigo 50, I:

> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:
>
> I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

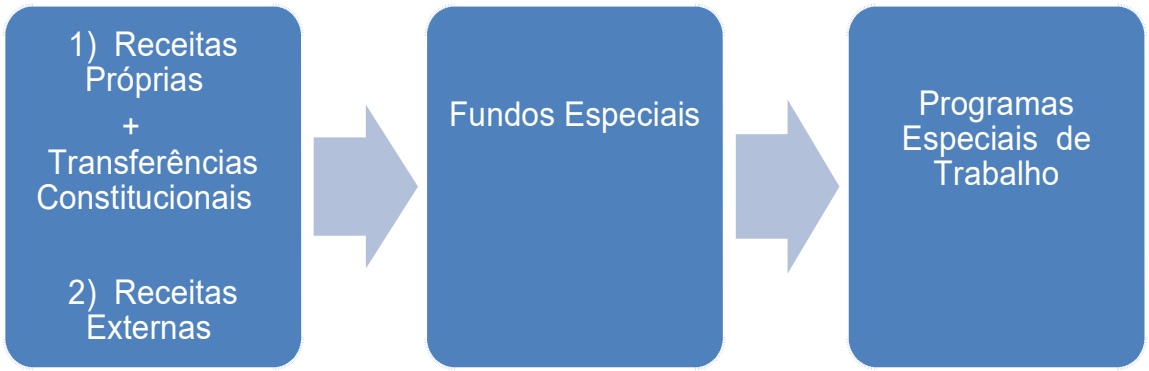
Conforme Andrade (2017), o artigo 50, I da Lei de Responsabilidade Fiscal destaca a necessidade do registro individualizado, o que não quer dizer contabilidade própria.

A criação de um fundo especial está associada à identificação de ações definidas como relevantes no contexto da Administração de uma entidade governamental. Para enfrentar a incerteza que pode comprometer a execução dessas

prioridades, determinadas receitas são vinculadas a programas de trabalho prioritários com o objetivo de garantir a aquisição de bens e serviços e, consequentemente, a realização de objetivos específicos preestabelecidos (Reis, 2004).

Conforme ilustrado na Figura 8, observa-se que a criação de fundos especiais pode envolver receitas próprias, transferências constitucionais previstas na Constituição Federal para fundos da União, e receitas externas obtidas, por exemplo, de organismos internacionais. Esses fundos são destinados a programas especiais de trabalho, como o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Figura 8 – Constituição de fundos especiais



Fonte: Adaptado de Reis (2004, p. 128).

Segundo Reis (2004), para a constituição de fundos especiais, a primeira medida a ser providenciada é a constituição de um programa de trabalho que determine prioridades, devendo destacar o objetivo geral e as ações com as respectivas metas e insumos, os quais serão incluídos no orçamento.

Conforme Kam (1990), um fundo é uma unidade de operações, um centro de interesse, com propósito especificado ou conjunto de atividades. Hendriksen e Van Breda (1999) afirmam que a teoria do fundo se baseia na equação em que Ativos = Restrições sobre os Ativos. Os ativos representam os serviços possíveis ao fundo, enquanto os passivos indicam restrições a ativos específicos ou gerais do fundo. Além disso, o capital investido deve ser mantido intacto, a menos que tenha sido obtida autoridade específica para liquidação parcial ou completa.

Para Riahi-Belkaoui (2004), na teoria do fundo, a base contábil não é nem o proprietário nem a entidade, mas sim um grupo de ativos e obrigações e restrições relacionadas, denominado fundo, que rege o uso dos ativos.

Conforme Reis (2004), a palavra fundo é velha conhecida de toda administração pública. Exemplos clássicos incluem o Fundo de Participação dos Municípios, essencial para muitas prefeituras, além de fundos extintos, como o Fundo Rodoviário Nacional e o Fundo de Minerais, que vigoraram por mais de cinquenta anos. Ainda, conforme o autor, a utilização de fundos especiais no Brasil como forma de gestão de recursos financeiros é prática antiga no âmbito da administração pública, sendo que o primeiro exemplo vem da época do Império, quando da construção do Aqueduto da Carioca, também conhecido como Arcos de Santa Teresa.

A criação de fundos deve ser aprovada pelo Poder Legislativo. Na esfera federal, é responsabilidade da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; nos Estados, compete à Assembleia Legislativa; e nos municípios, à Câmara Municipal.

O conceito de fundo tem encontrado sua maior utilidade em instituições governamentais e sem fins lucrativos. Por exemplo, em uma universidade, os fundos mais comuns incluem fundos especiais de investimento, empréstimos educacionais, operações de empreendimentos auxiliares e atividades educacionais correntes. Cada um desses fundos possui ativos específicos, cujo uso é restrito a finalidades determinadas (Hendriksen; Van Breda, 1999). Para Riahi-Belkaoui (2004), a teoria do fundo é útil principalmente para organizações governamentais e sem fins lucrativos.

Sobre os fundos especiais, dispõe os artigos 71 a 74 da Lei n. 4.320 (Brasil, 1964):

> Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Conforme Machado Júnior e Reis (2003), o fundo especial não possui patrimônio próprio porque ele é, na verdade, o próprio patrimônio. Não se trata de uma entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou apenas uma conta mantida na contabilidade, mas de um tipo de gestão ou conjunto de recursos financeiros destinados ao pagamento de obrigações, à assunção de encargos de diversas naturezas, e à aquisição de bens e serviços. Esses recursos devem ser aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho, visando ao cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade. A contabilidade tem como função evidenciar a aplicação desses recursos, utilizando contas próprias e segregadas para tal finalidade.

> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Com este artigo pretende-se evitar o arbítrio na aplicação indiscriminada dos recursos financeiros destinados à constituição dos fundos especiais, provenientes de receitas a eles vinculadas por lei, obrigando que tais aplicações se façam sempre através de dotação orçamentária ou em créditos adicionais (Machado Júnior; Reis, 2003). Observa-se a preocupação para que os fundos não se tornem uma exceção à lei, lembrando que na administração pública deve-se obedecer ao princípio da legalidade, ou seja, fazer somente o que está determinado por lei.

> Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

O objetivo desse dispositivo é disponibilizar, já nos primeiros dias do exercício financeiro, recursos necessários para o desenvolvimento das primeiras ações e serviços colocados à disposição da população, a fim de que não ocorra descontinuidade (Cruz *et al.*, 2006). Quando o crédito é depositado em dinheiro a favor dos fundos, transforma-se em recurso financeiro efetivo; movimentado, cria um patrimônio que fica à disposição do gestor para a concretização do objetivo específico, determinado no programa a ser executado (Machado Júnior; Reis, 2003). Desta forma a sobra de recursos ao final do exercício permanece com o fundo especial, não devendo ser devolvido ao tesouro nacional no caso da esfera federal.

> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente

Conforme Machado Júnior e Reis (2003), este artigo apresenta as características dos fundos especiais: receitas e despesas especificadas pela entidade jurídica instituidora do fundo; vinculação legal dessas receitas a objetivos específicos ou serviços; normas peculiares para a aplicação dessas receitas; transferência para o exercício seguinte do saldo positivo apurado; normas específicas de controle; manutenção da competência para fiscalização pelo Tribunal de Contas; e vinculação a um órgão integrante da estrutura administrativa da entidade jurídica.

A existência de um orçamento próprio para o fundo e de um plano de aplicação é importante não apenas para a administração pública, mas também para a população em geral, pois é por meio dele que a população toma conhecimento do que se

pretende realizar e dos objetivos a alcançar. Assim os cidadãos podem exercer as atividades de acompanhamento, controle e avaliação da execução (Cruz *et al.*, 2006).

O modelo de governança do FNDCT, ilustrado na Figura 9, prevê a participação de vários órgãos colegiados e de instâncias operacionais nos processos de planejamento, alocação e aplicação dos recursos. As competências e responsabilidades das instâncias decisórias e operacionais do FNDCT, definidas pela Lei n. 11.540 (Brasil, 2007), foram regulamentadas pelo Decreto n. 6.938 (Brasil, 2009) e são detalhadas pela Portaria Ministério da Ciência Tecnologia Inovação e Comunicações n. 7.252, de 30 de dezembro de 2019 (FINEP, s.d.).

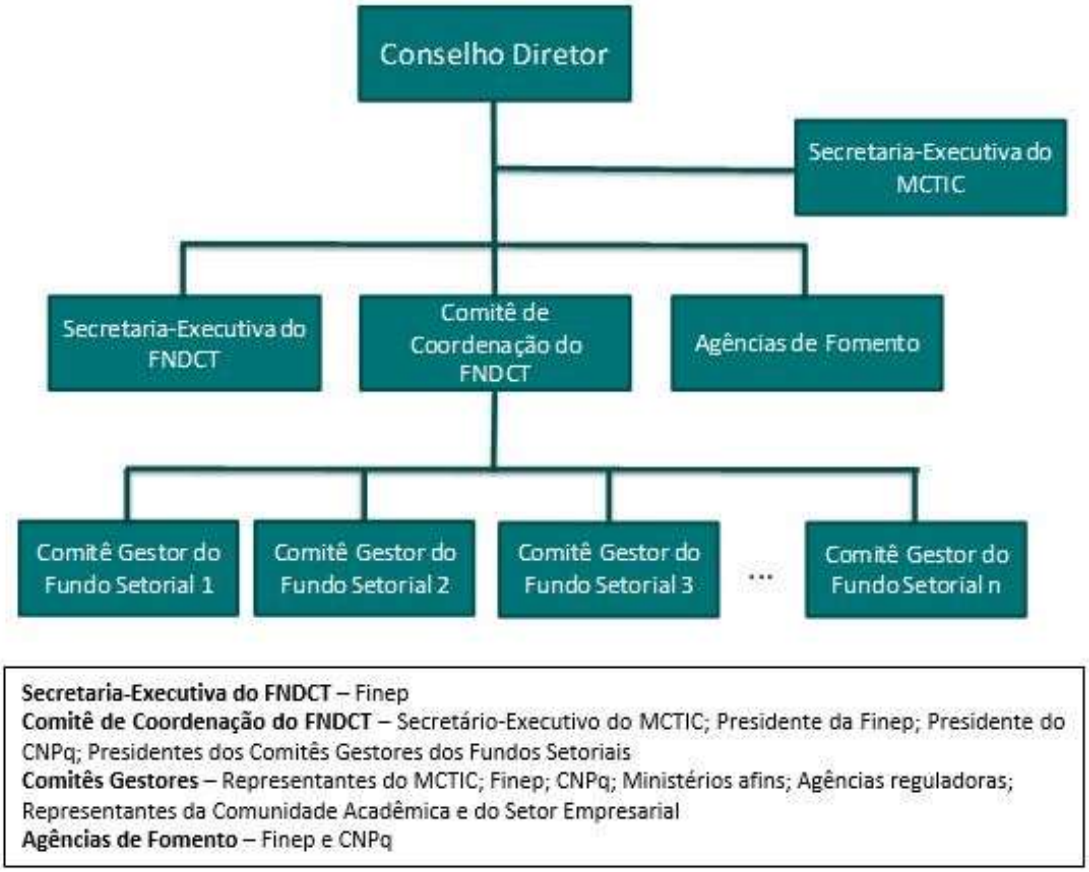
Ainda, segundo a FINEP (s.d.):

> O ponto central do sistema de gestão é o Conselho Diretor, responsável pela aprovação das políticas e diretrizes orientadoras da utilização dos recursos com fundamento nas orientações estratégicas das políticas industrial, científica e tecnológica e de inovação, das normas de utilização dos recursos, do plano de investimento anual e das prestações de contas preparadas pela secretaria-executiva, bem como pela avaliação da execução orçamentária e financeira do Fundo. Compõem as instâncias de governança o Comitê de Coordenação do Fundo, a Secretaria-Executiva do MCTI, a Secretaria-Executiva do FNDCT, exercida pela Finep, que para isso utiliza sua estrutura física e de pessoal, e **os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, cuja composição possibilita a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre as aplicações dos recursos dos Fundos e permite a gestão compartilhada do planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações**. As agências de fomento completam essa estrutura, tendo como objetivo operacionalizar as ações deliberadas pelos Comitês (grifo nosso).

Conforme o Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação do exercício de 2022:

> [...] a governança do FNDCT, cujo órgão máximo do sistema de gestão é o Conselho Diretor, responsável pela aprovação das políticas e diretrizes orientadoras da aplicação dos recursos – com fundamento nas orientações estratégicas da política científica e tecnológica e de inovação – das normas de utilização dos recursos, do plano de investimento anual e das prestações de contas preparadas pela secretaria-executiva, bem como pela avaliação da execução orçamentária e financeira do Fundo. Compõem ainda a governança do Fundo o Comitê de Coordenação do Fundo, a Secretaria-Executiva do MCTI, a Secretaria-Executiva do FNDCT, exercida pela Finep, com apoio da sua estrutura física e de pessoal, e os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, cuja composição possibilita a participação de amplos setores da sociedade nas decisões sobre as aplicações dos recursos dos Fundos e permite a gestão compartilhada do planejamento, concepção, definição e acompanhamento das ações. As agências de fomento completam essa estrutura, tem como objetivo operacionalizar as ações deliberadas pelos Comitês (MCTI, 2022, p. 39).

Figura 9 – Estrutura de governança do FNDCT



Fonte: FINEP[3]

Conforme o Tribunal de Contas da União:

> Está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163/2017 que visa estabelecer diretrizes nacionais para a adoção de práticas de governança para entes públicos. Mesmo ainda em tramitação, uma das práticas nele preconizadas (edição de planos de longo prazo) vem sendo incentivada pelo Governo Federal desde a recomendação, em 2018, feita pelo Comitê Interministerial de Governança – CIG, instituído pelo Decreto n° 9.203/2017, para a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social. Os estudos, revisados em 2019 e 2020, refletem uma Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD relativa a um período de 12 (doze) anos com referências a cenários macroeconômicos, diretrizes, desafios, orientações, índices-chave e metas-alvo para que órgãos e entidades possam considerar em seus planejamentos e suas ações (TCU, 2020, p. 21).

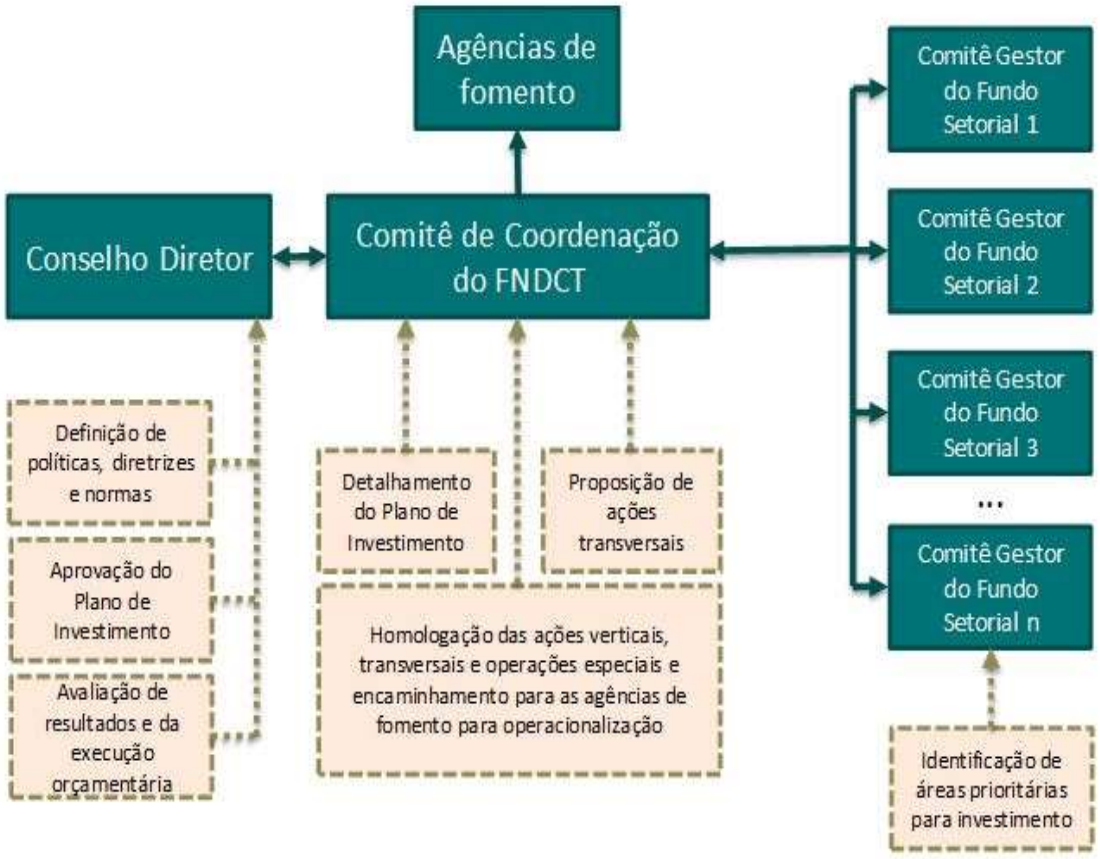
Segundo o Relatório de Resultados do FNDCT 2022:

> Diante do exposto, entende-se que o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas com recursos do FNDCT continuam apresentando fragilidades relevantes, em que pese a atuação dos órgãos de controle e, também, das entidades envolvidas na implementação. O Tribunal de Contas da União, no âmbito do Acórdão nº 3.440/2013 reconheceu as dificuldades envolvidas na tarefa, dada a natureza das atividades de ciência e tecnologia e as

[3] Disponível em: http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/governanca-e-planejamento. Acesso em 19 nov. 2022.

> especificidades próprias do FNDCT. Ainda assim, considerando a extrema relevância que o monitoramento e a avaliação têm para o êxito das políticas públicas, é de fundamental importância que o Conselho Diretor e as demais instâncias de governança do FNDCT atuem de modo a encontrar soluções para esses problemas (FNDCT, 2022, p. 38).

Figura 10 – Fluxo do processo decisório do FNDCT



Fonte: FINEP[4]

Conforme Leal e Ávila (2018), o Tribunal de Contas da União já havia identificado alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, conforme apresentado na Figura 10, com perda de competências dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais para as outras instâncias do fundo, nos seguintes julgados:

Acórdão n. 2003/2012 – TCU - Plenário: Monitoramento das deliberações prolatadas por este Tribunal o Acórdão 394/2010-TCU-Plenário, no âmbito do TC Processo 028.369/2009-8, o qual tratou de levantamento realizado na Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação – Setec e na Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP acerca da aplicação dos recursos alocados ao Fundo de

[4] Disponível em: http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/governanca-e-planejamento. Acesso em 19 nov. 2022.

Infraestrutura – CT-Infra, que integra o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

Acórdão n. 2000/2012 – TCU - Plenário: Relatório de levantamento sobre as Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil e sobre o papel exercido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) nesse contexto.

Acórdão n. 3440/2013 – TCU - Plenário: Relatório de Auditoria Operacional realizada em atendimento à diretriz constante do Acórdão n° 3081/2008-TCU-Plenário, com vistas a verificar como são realizadas a avaliação de resultado e a avaliação periódica de impacto e efetividade dos “fundos setoriais” que compõem o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), procedimentos previstos na Lei n. 11.540 (Brasil, 2007).

Conforme Leal e Ávila (2018), o Acórdão n. 3.440/2013 – TCU - Plenário identificou uma série de impropriedades e inadequações: na aplicação dos recursos do FNDCT, devido à falta de políticas e diretrizes; no modelo de avaliação global do fundo, pela ausência de métodos, indicadores e informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimentos; na execução de recursos pelas agências de fomento, por meio de ações transversais sem aprovação dos Comitês de Coordenação Executiva do FNDCT; e nos investimentos do fundo, pela falta de estabelecimento de prioridades e metas pelo Conselho Diretor do FNDCT.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem como objetivo descrever a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para seu aperfeiçoamento. Foi realizada pesquisa documental dos relatórios apresentados pelos gestores do FNDCT ao TCU e os relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre estas prestações de contas. A análise foi delimitada aos exercícios iniciados em 2002, devido às mudanças ocorridas no Poder Executivo federal, com a adoção de novas políticas e fundos setoriais que podem ter impactado a governança do FNDCT.

Entrevistas foram realizadas com três grupos **profissionais**, a saber:

1º grupo - servidores públicos que atuam ou atuaram na gestão do FNDCT;

2º grupo - auditores que auditaram o FNDCT; e

3º grupo acadêmicos que analisam e interpretam a utilização de recursos públicos para inovação em especial o FNDCT.

Desta forma, pode-se observar como a governança do FNDCT é analisada por servidores públicos que atuam diretamente com o FNDCT e auditores, sendo estes dois grupos de profissionais formado servidores públicos, enquanto o terceiro grupo (pesquisadores) é composto por profissionais independentes que não possuem vínculos profissionais com o FNDCT.

O objetivo geral e os objetivos específicos da tese serão alcançados conforme o Quadro 6, denominado Matriz de Amarração, que, segundo Telles (2001) tem o objetivo de avaliar a coerência das relações estabelecidas entre as dimensões e decisões de encaminhamento de uma pesquisa e, desse modo, indicar a consistência metodológica da intervenção científica. Mazzon (1981) propôs um instrumento de análise basicamente focalizado na questão da aderência e da compatibilidade entre modelo de pesquisa, objetivos da pesquisa, hipóteses de pesquisa e técnicas de análise planejadas para tratamento dos dados em termos qualitativos, conceitualmente. Esse instrumento é denominado de **Matriz de Amarração**.

A Matriz de Amarração utilizada nesta pesquisa apresenta o objetivo geral: descrever a Governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento. Os objetivos específicos utilizados na presente pesquisa para responder à questão de pesquisa e o objetivo geral são:

a) identificar as práticas de governança utilizadas pelo FNDCT a partir do ano 2002;
b) identificar os atores envolvidos na governança do FNDTC;
c) identificar modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação do FNDCT; e
d) identificar os princípios de governança existentes do FNDCT.

Quadro 6 - Matriz de Amarração

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Fundamentação Teórica	Metodologia	Documentos analisados
Descrever a Governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento	identificar as práticas de governança utilizadas pelo FNDCT a partir do ano 2002	Governança Pública e Teoria da Agência	análise documental e entrevistas	Relatórios apresentados ao TCU e relatórios do TCU sobre as contas prestadas
	identificar os atores envolvidos na governança do FNDTC	Governança em Políticas de Inovação	análise documental e entrevistas	Relatórios apresentados ao TCU e relatórios do TCU sobre as contas prestada
	identificar modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação do FNDCT	Governança Pública e Teoria da Agência	entrevistas	
	identificar os princípios de governança existentes do FNDCT	Governança Pública e Teoria da Agência	análise documental e entrevistas	Relatórios apresentados ao TCU e relatórios do TCU sobre as contas prestada

Fonte: Elaboração própria (2024).

Outro desdobramento de grande importância relacionado ao uso da Matriz de Amarração é a facilitação na identificação ou definição das variáveis de pesquisa a serem adotadas. À medida que as decisões quanto ao modelo, problema, questões e técnicas são tomadas, elas tendem a apontar para os indicadores necessários ou, de outra forma, fornecer suporte para a análise e validação das variáveis escolhidas (Telles, 2001).

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), com base na literatura internacional (principalmente de organismos multilaterais e de referência nas áreas de

controle e auditoria) e no Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017), norma pública de governança, é possível extrair um **conjunto abrangente de princípios** que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, visando alcançar os resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações. **São princípios da governança pública**:

a) capacidade de resposta;
b) integridade;
c) transparência;
d) equidade e participação;
e) *accountability*;
f) confiabilidade;
g) melhoria regulatória.

Observa-se a semelhança entre os princípios de governança listados no Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017) e os princípios apresentados no Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.

Os princípios de governança do Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017) e os princípios apresentados no Referencial Básico de Governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU atendem à Teoria da Agência.

3.1 Abordagem da Pesquisa

A pesquisa possui natureza qualitativa, pois analisa como a Governança do FNDCT é avaliada nos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), com base nos relatórios apresentados pelos gestores do FNDCT e na análise de entrevistas com profissionais que participam da gestão do FNDCT e acadêmicos que pesquisam a utilização de recursos públicos para inovação, incluindo a finalidade do FNDCT. Sampieri, Collado e Lucio (2013) definem a pesquisa qualitativa como um método que utiliza coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aperfeiçoar questões de pesquisa.

A avaliação qualitativa é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, em contraposição à avaliação quantitativa, denominada pesquisa quantitativa, na qual predominam as mensurações (Martins; Theóphilo, 2009).

Conforme Yin (2016), a pesquisa qualitativa considera cinco característica: estudar o significado da vida das pessoas, nas condições da vida real; representar

opiniões e perspectivas das pessoas; abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem; contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e esforçar-se por utilizar múltiplas fontes de evidência, em vez de se basear em uma única fonte.

3.2 Participantes da Pesquisa

Os entrevistados foram servidores públicos, especialistas que atuam ou atuaram na gestão ou auditam o FNDCT, e acadêmicos que avaliam e interpretam o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Sobre o uso de entrevistas, Martins e Theóphilo (2009, p. 88) discorrem:

> Trata-se de uma técnica de pesquisa para coleta de informações, dados e evidências cujo objetivo básico é entender e compreender o significado que entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições e conjecturas do pesquisador. [...] A entrevista é estruturada quando orientada por um roteiro previamente definido e aplicado para todos os entrevistados.

Foram realizadas entrevistas sobre governança com três servidores com carreira profissional na gestão do FNDCT, identificados como entrevistados 1, 2 e 3, considerando que ainda exercem suas atividades na administração pública federal..

Outros entrevistados foram três servidores, identificados como entrevistados 4, 5 e 6, que exercem suas atividades profissionais no Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pelo controle externo na administração pública.

O último grupo de entrevistado é composto por três acadêmicos, pesquisadores de financiamento público para inovação conhecedores sobre financiamento público à inovação no Brasil e em outros países. Estes entrevistados serão identificados como entrevistados 7, 8 e 9, possibilitando maior liberdade para os entrevistados exporem suas opiniões sobre a governança do FNDCT.

Durante o processo de entrevista existem duas tarefas: a) seguir sua própria linha de investigação; e b) formular questões verdadeiras, de maneira imparcial, para que também sirvam às necessidades de sua linha de investigação (Yin, 2010).

3.3 Tipo de Pesquisa

Para a realização desta tese, foi utilizada a pesquisa exploratória com o objetivo de identificar particularidades e especificidades na governança dos órgãos ligados à política de inovação no Brasil e verificar a existência de outros elementos de governança que não estão contidos nos princípios gerais de governança adotados

pelo TCU. Assim, constatou-se um caráter possivelmente particular e específico para a área de inovação e para os órgãos que executam e planejam a política de inovação no Brasil.

Conforme Hair Junior *et al*. (2005), a pesquisa exploratória é particularmente útil quando o responsável pelas decisões que dispõe de poucas informações. Os planos exploratórios são orientados para descoberta.

Segundo Gil (2010), as pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado.

A pesquisa também pode ser classificada como descritiva, pois apresenta detalhadamente a estrutura de Governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Conforme Hair Junior *et al*. (2005), os planos de pesquisa descritiva em geral são estruturados e especificamente criados para medir as características descritivas de uma questão de pesquisa. Para Gil (2010), as pesquisas descritivas têm, primordialmente, a intenção de descrever as características de determinado fenômeno ou, ainda, estabelecer relações entre variáveis.

3.4 Coleta de Dados

Para obtenção dos dados da pesquisa foi realizada uma **análise documental** dos relatórios apresentados pelos gestores do FNDCT ao Tribunal de Contas da União (TCU) e os relatórios do TCU sobre os relatórios apresentados pelos gestores do FNDCT. Os dados foram também obtidos por meio de entrevistas com responsáveis pela gestão do FNDCT, auditores que auditaram relatórios referentes ao FNDCT e especialistas sobre financiamento público para inovação.

Conforme Richardson (2010), a análise documental consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados. O método mais conhecido de análise documental é o histórico, que consiste em estudar os documentos visando investigar os fatos sociais e suas relações com o tempo sócio-cultural-cronológico.

Todas as entidades que recebem recursos públicos devem possuir um controle interno e estão submetidas ao controle externo pelo respectivo tribunal de contas da

esfera de governo a que pertencem. Por exemplo, a FINEP, responsável pelo FNDCT, está subordinada ao Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, a FINEP é obrigada a apresentar relatórios de sua gestão ao TCU, que julga esses relatórios. Tanto os relatórios quanto os julgamentos realizados pelo TCU foram submetidos à análise documental, verificando-se referências à governança do FNDCT.

Para obtenção de dados também foram realizadas entrevistas **conforme o subitem 3.2, Participantes da Pesquisa**. Os entrevistados foram divididos em 3 grupos.

1º grupo – profissionais que operam o FNDCT: Formado pelos entrevistados 1, 2 e 3, servidores de carreira no setor público com longa atuação no FNDCT. Foi verificado o conhecimento desses entrevistados sobre a governança do FNDCT, considerando sua experiência de vários anos na gestão do fundo.

2º grupo – profissionais que auditam o FNDCT: Formado pelos entrevistados 4, 5 e 6, profissionais de auditoria aos quais foi aplicado o mesmo questionário utilizado no 1º grupo. Esses auditores têm, entre suas atribuições, verificar se o 1º grupo está cumprindo as determinações e princípios estabelecidos pela legislação sobre governança pública.

3º grupo – profissionais que analisam e interpretam o FNDCT: Formado pelos entrevistados 7, 8 e 9, acadêmicos com ampla experiência em pesquisas sobre financiamento público para inovação, estes também responderam as mesmas questões dos grupos mencionados anteriormente. Estes acadêmicos, no entanto, não possuem vínculos com a gestão do FNDCT e possuem uma opinião independente da governança do FNDCT e demais fundos públicos nacionais e estrangeiros destinados ao financiamento da inovação, possibilitando que respondam as questão com mais liberdade e com a visão de pessoas fora da estrutura governamental.

Conforme Martins e Theóphilo (2009), uma entrevista pode oferecer elementos para corroborar evidências coletadas por outras fontes, possibilitando triangulações e, consequentemente, aumento do grau de confiabilidade do estudo. Além disso, uma entrevista pode oferecer perspectivas diferentes sobre determinado evento, por falas e olhares de distintos entrevistados.

Foi realizada a análise documental dos relatórios apresentados pela gestão do FNDCT e dos relatórios do TCU referentes à governança do FNDCT, abrangendo o período a partir de 2002. Foram observadas ressalvas sobre problemas de governança no FNDCT.

Conforme Richardson (2010, p. 230):

> Determinadas operações realizadas na **análise documental**, tais como a codificação de informação e os estabelecimentos de categorias são semelhantes ao tratamentodas mensagens em certos tipos de análise de conteúdo. Existem, todavia, diferenças importantes entre ambas as análises:
> - a análise documental trabalha sobre os documentos. A análise de conteúdo sobre as mensagens;
> - a análise documental é essencialmente temática; esta é apenas uma das técnicas utilizadas pela análise de conteúdo;
> - o objetivo básico da análise documental é a determinação fiel dos fenômenos sociais; a análise de conteúdo visa manipular mensagens e testar indicadores que permitam inferir sobre uma realidade diferente daquela mensagem. (grifo nosso).

A análise documental dos relatórios apresentados ao TCU e relatórios do TCU referentes ao FNDCT desde o exercício de 2002, observando ressalvas sobre problemas de Governança do FNDCT, visa verificar se os princípios da governança pública (**Capacidade de resposta; Integridade; Transparência; Equidade e participação; *Accountability*; Confiabilidade; e Melhoria regulatória**) estão sendo observados na Governança do FNDCT.

3.5 Instrumentos de Pesquisa

As perguntas utilizadas nas entrevistas constam no Roteiro Básico de Entrevistas (Quadro 7 - Roteiro Básico de Entrevistas / Apêndice A). Elas foram fundamentadas nos Princípios de Governança adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e seu conteúdo está alinhado aos conceitos adotados pelo TCU para os Princípios de Governança, conforme apresentado no Quadro 3 desta tese.

A pergunta sobre a proposta de melhoria da governança, na qual se solicita a indicação de um modelo de referência internacional ou nacional para a reestruturação da governança do FNDCT, não está fundamentada nos Princípios de Governança adotados pelo TCU. Essa pergunta tem como objetivo obter sugestões dos entrevistados.

O Roteiro Básico de Entrevistas é uma versão preliminar do questionário utilizado nas entrevistas, devido à necessidade de validação por especialistas.

O Roteiro Básico de Entrevistas é composto por 16 perguntas fundamentadas nos Princípios de Governança Pública a saber:

a) capacidade de resposta;
b) integridade;
c) transparência;

d) equidade e participação;
e) *accountability;*
f) confiabilidade;
g) melhoria regulatória.

Quadro 7 – Roteiro Básico de Entrevistas

Princípios de Governança Pública	**Perguntas**
Capacidade de resposta	1 Há capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT?
	2 Há capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos; e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico?
Integridade	3 São adotadas políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos?
	4 Existem programas de conformidade rígidos?
	5 São adotados programas contra o comportamento antiético?
Transparência	6 São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (artigos. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei n. 12.527 - Brasil, 2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos?
	7 A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros?
Equidade e participação	8 Há a promoção de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas?
	9 Quanto às formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão. No FNDCT existe: Ouvidorias, audiências e consultas públicas. mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.
Accountability	10 Há a obrigação de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades?
Confiabilidade	11 O FNDCT se mantem o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos?
	12 O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação?
	13 O FNDCT mantem ações consistentes com a sua missão institucional?
Melhoria regulatória	14 São avaliadas as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e são aferidos, sempre que possível, seus custos e benefícios?
	15 São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente?
Proposta de melhoria da governança	
16 Indique um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.	

Fonte: Elaboração própria (2024).

3.6 Validação do Instrumento de Pesquisa

Conforme Martins e Theóphilo (2009), um instrumento é válido na medida em que mede aquilo que se propõe a medir. A técnica mais simples para avaliar a validade é denominada **validade aparente**, que mede exatamente aquilo que pretende. A **validade aparente é avaliada por um juiz ou grupo de juízes**, que examinam uma técnica de mensuração e decidem se ela mede o que seu nome sugere.

A validação do instrumento de pesquisa (Quadro 7 / Apêndice A) foi realizada com o auxílio de acadêmicos. Para Eliot (2012), a **validação de face** é compreendida como quanto os respondentes e especialistas consideram os itens apropriados para o constructo e os propósitos de mensuração. Já a **validação de conteúdo** pode ser compreendida como o grau em que os itens da escala são representativos do domínio do construto em observação.

A **validade de conteúdo** se refere ao grau em que um instrumento reflete um domínio específico de conteúdo daquilo que é mensurado (Sampieri; Collado; Lucio, 2013). A **validade de especialista***,* ou ***face validity****,* refere-se ao grau em que, aparentemente, um instrumento de mensuração avalia a variável em questão, de acordo com “pessoas qualificadas”. Está vinculada à validade de conteúdo e, por muitos anos, foi considerada parte dela. Essa validade é estabelecida por meio da avaliação do instrumento por especialistas (Sampieri; Collado; Lucio, 2013).

Para validação do instrumento de pesquisa, o Roteiro Básico de Entrevista (Apêndice A), foi solicitado o auxílio de professores que atuam na Gestão Pública e ministram disciplinas relacionadas à Gestão Pública em Instituições de Ensino Superior (IES) no estado de São Paulo. Por motivos de sigilo, as identidades desses professores não serão mencionadas. Foram consultados quatro professores doutores: dois em Administração, um em Administração Pública e um em Controladoria e Contabilidade.

Foram enviados e-mails a esses quatro professores doutores que atuam em Gestão Pública (os especialistas/juízes), apresentando o convite para contribuir para na pesquisa, por meio da validação de Face e de Conteúdo do Roteiro Básico de Entrevista. O Apêndice B, Instrumento para Validação por Especialistas, foi enviado por e-mail aos especialistas/juízes, solicitando análises e críticas para melhorias no instrumento.

Com as respostas enviadas por e-mail pelos especialistas, foi possível construir o Roteiro Básico de Entrevista após Validação por Especialistas (Quadro 8 – Roteiro Básico de Entrevistas após análise dos especialistas / Apêndice C).

Pode-se observar que o Quadro 7 – Roteiro Básico de Entrevistas apresentava 16 perguntas e, após reformulações, exclusões e inclusões propostas pelos especialistas, o Quadro 8 – Roteiro Básico de Entrevistas após Validação por Especialistas passou a conter 23 perguntas.

Com as respostas obtidas nas entrevistas, possibilitou-se alcançar o objetivo geral e responder a questão de pesquisa da presente tese.

Quadro 8 – Roteiro Básico de Entrevistas após Validação por Especialistas

Princípios de Governança Pública	**Perguntas**
Capacidade de resposta	1) Há capacitação técnica dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', justifique. Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
	2) Há postura ética dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
	3) Há postura profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
	4) Há qualquer tipo de instrumento disponível que capacite os cidadãos a entenderem o FNDCT? Se sim, quais?
	5) Há qualquer tipo de instrumento que permita o envolvimento dos cidadãos em discussões acerca do FNDCT? Se sim, quais?
Integridade	6) São adotadas políticas de integridade na gestão do FNDCT? Fale sobre elas. **Integridade**: diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados.
	7) Caso sejam adotadas políticas de integridade, como você as caracteriza: são mais baseadas em contexto, evidências e riscos ou mais baseadas em programas de conformidade rígidos? Fale sobre isso.
Transparência	8) São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações relacionadas aos programas, projetos e investimentos realizados pelo FNDCT, de acordo com os princípios de transparência e prestação de contas estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 - Brasil, 2011), garantindo não apenas o cumprimento das disposições legais, mas também a ampla divulgação das atividades e resultados do fundo?
	9) A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança internamente?
	10) A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança com os agentes externos?
	11) Como percebe o clima de confiança em relação a cada *Stakeholder*?

Princípios de Governança Pública	Perguntas
Equidade e participação	12) No âmbito das atividades do FNDCT, são adotadas medidas para garantir um tratamento justo e equitativo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas? Fale sobre isso e se possível apresente exemplos.
	13) De que forma o interesse social/público é considerado na tomada de decisão? **Como forma de participação, no FNDCT** existe: Ouvidorias, audiências e consultas públicas. mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.
	14) Considera adequadas as formas de participação no FNDCT? Fale sobre isso.
Accountability	15) Os gestores do FNDCT costumam assumir as responsabilidades decorrentes da gestão do FNDCT?
	16) Existe a prestação de contas acerca dos resultados do FNDCT?
	17) Quando os objetivos do fundo não são considerados adequadamente atingidos, os gestores estão sujeitos a enfrentar consequências negativas? E o cumprimento adequado dos objetivos, resulta em consequências favoráveis aos gestores?
Confiabilidade	18) O FNDCT costuma manter os objetivos e diretrizes previamente definidos ou é comum haver alterações de objetivos e diretrizes? Explique.
	19) O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação? Se sim, como? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
	20) O FNDCT tem ações consistentes com a sua missão institucional? Apresente exemplos.
Melhoria regulatória	21) São avaliadas propostas de aperfeiçoamento da atuação do FNDCT?
	22) São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente?
Proposta de melhoria da governança	
23) Indique, caso possa, um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.	

Fonte: Elaboração própria (2024).

Após a validação do roteiro básico de entrevistas (Quadro 8 / Apêndice C) pelos especialistas/juízes, as entrevistas foram realizadas com três servidores públicos operadores do FNDCT, três auditores do TCU que analisaram os relatórios apresentados sobre a gestão do FNDCT e três acadêmicos que pesquisam sobre a aplicação de recursos públicos para o financiamento à inovação, incluindo-se o FNDCT.

3.7 Tratamento e Análise de Dados

Os constructos dessa tese são os princípios da governança pública, que serão abordados com os entrevistados, especialistas, auditores e acadêmicos que atuam e conhecem o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e ainda na análise documental informações sobre os constructos da pesquisa.

Observa-se que a adoção desses princípios é recente, como no caso do Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017). No entanto, pretende-se verificar se, após a vigência desse decreto, o Tribunal de Contas da União (TCU) mencionou problemas na governança do FNDCT.

Os objetivos específicos desta pesquisa:

a) identificar as práticas de governança utilizadas pelo FNDCT a partir do ano 2002;
b) identificar os atores envolvidos na governança do FNDCT;
c) identificar os princípios de governança existentes do FNDCT.

Os objetivos específicos serão alcançados por meio da análise documental obtida a partir das prestações de contas do FNDCT ao Tribunal de Contas da União (TCU) e da análise dos Acórdãos emitidos por esse órgão. Serão verificadas ressalvas ou desaprovações relacionadas à governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), possibilitando a identificação das principais impropriedades ou inadequações apontadas por esse órgão de controle externo. Além disso, esses objetivos serão abordados por meio de entrevistas realizadas com servidores públicos e profissionais que atuam na gestão do FNDCT, bem como com acadêmicos que pesquisam a concessão de recursos públicos para P&D.

Análise documental é apontada por Martins e Theóphilo (2009) como umas das técnicas mais utilizadas em pesquisas qualitativas. No entendimento de Gil (2010), a

pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, diferenciando-se pela natureza das fontes: enquanto na bibliográfica são utilizados trabalhos já desenvolvidos por outros autores a respeito de certo tema, entendam-se, fontes secundárias, na documental são utilizados materiais de fontes mais diversas, tanto aquelas que já receberam algum tipo de análise, quanto aquelas que não receberam nenhum tipo de tratamento analítico.

O objetivo específico desta pesquisa respondido com entrevistas será:

a) identificar modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação do FNDCT.

As respostas das entrevistas possibilitam identificar modelos internacionais ou nacionais de governanças para entidades públicas financiadoras de inovação.

O recorte temporal da pesquisa abrange os exercícios de 2002 a 2022 para a análise dos dados obtidos da análise documental e entrevistas, contando com a utilização do software Atlas ti (versão 24). Serão procuradas, nos relatórios entregues pela FINEP ao controle externo e depois os relatórios do TCU e entrevistas, palavras e expressões referentes aos princípios da governança pública:

a) capacidade de resposta;
b) integridade;
c) transparência;
d) equidade e participação;
e) *accountability;*
f) Confiabilidade
g) melhoria regulatória.

Conforme Martins e Theóphilo (2009, p. 51): “A análise de dados representa o esforço em realizar conexões. Mediações e contradições dos fatos que constituem a problemática investigada.”

Conforme Gil (2010, p. 113):

> O processo de análise de dados envolve diversos procedimentos: codificação das respostas, tabulação dos dados estatísticos. Após, ou juntamente com a análise, pode ocorrer também a interpretação dos dados, que consiste, fundamentalmente, em estabelecer a ligação entre os resultados obtidos com outros já conhecidos, quer sejam de teorias, quer sejam de estudos realizados anteriormente.

As entrevistas (Quadro 7/Apêndice A) foram transcritas, em seguida codificadas e agrupadas para análise de conteúdo e análise léxica utilizando-se o *software* Atlas ti (versão 24). Conforme Bardin (2009, p. 33), “análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações.”

Segundo Bardin (2009, p. 37):

> A análise de conteúdo pode ser uma análise dos significados (análise temática), embora possa ser também uma análise dos significantes (análise lexical, análise dos procedimentos). Por outro lado, o tratamento descritivo constitui uma primeira fase do procedimento, mas não é exclusivo da análise de conteúdo.

Conforme Martins e Theóphilo (2009), a análise de conteúdo busca a essência de um texto nos detalhes das informações, dados e evidências disponíveis. Não trabalha somente com o texto em si mesmo, mas também com detalhes do contexto, não se restringindo apenas à descrição dos conteúdos.

Sobre o método da análise de conteúdo, Bardin (2009) o define em três fases:

a) organização da análise;

b) codificação; e

c) categorização.

a) Organização da análise é disposta em três polos cronológicos a saber

- Pré-análise;
- Exploração do material; e
- Tratamento dos resultados e interpretação.

Pré-análise: conforme Bardin (2009) esta primeira fase possui três missões:

- Escolha dos documentos a serem submetidos à análise;

- Formulação dos objetivos; e

- Elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.

Para esta tese os **documentos escolhidos** são os relatórios apresentados pela FINEP ao TCU sobre o FNDCT e os relatórios do TCU sobre os documentos apresentados referentes ao FNDCT. Complementarmente, foram analisadas as entrevistas, que foram transformadas em documentos.

Conforme Bardin (2009), **objetivo** é a finalidade geral a que nos propomos no quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados. Assim, o objetivo desta pesquisa é identificar nos documentos escolhidos evidências sobre problemas de governança do FNDCT.

Sobre a **elaboração de indicadores**, Bardin (2009, p. 126) afirma:

> Se considerarem os textos uma manifestação que contém indícios que a análise vai fazer falar, o trabalho preparatório será o da escolha destes, em função do problema de pesquisa, caso elas estejam determinadas e sua organização sistemática em indicadores.
> Por exemplo, o **índice pode ser a menção explícita de um tema numa mensagem**. Se parte do princípio de que este tema possui tanto mais importância para o locutor quanto mais frequentemente é repetido (caso da análise sistemática quantitativa), **o indicador correspondente será a frequência deste tema** de maneira relativa ou absoluta, relativamente a outros.
> [...]
>
> Uma vez escolhidos os índices, procede-se à construção de indicadores precisos e seguros. Desde a pré-análise devem ser **determinadas operações de recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação para o registro dos dados.** (grifo nosso)

Os índices desta pesquisa foram as palavras relacionadas aos princípios de governança adotados pelo TCU e os indicadores a frequência em que são mencionadas palavras referentes à obediência ou desobediência aos princípios de governança verificados pelo TCU em seus auditados.

Exploração do material: conforme Bardin (2009, p.127):

> Quer se trate de procedimentos aplicados manualmente ou de operações **efetuadas por computador**, o decorrer completa-se mecanicamente. Esta fase, longa e fastidiosa, consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas. (grifo nosso).

Para a exploração dos materiais desta tese os procedimentos serão efetuados por computador, utilizando o *software* Atlas ti (versão 24).

Tratamento dos resultados e interpretação obtidos: conforme Bardin (2009, p. 127):

> Os resultados em bruto são tratados de maneira a serem significativos (**falantes**) e válidos. Operações estatísticas simples ou mais complexas, permitem estabelecer quadros de resultados, diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise. Para um maior rigor, estes resultados são submetidos a provas estatísticas, assim como a testes de validação. O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas. Por outro lado, os resultados obtidos, a confrontação sistemática com o material e o tipo de inferências alcançadas podem servir de base a uma outra análise disposta em torno de **novas dimensões teóricas, ou praticadas** graças a técnicas diferentes. (grifo nosso).

Os resultados obtidos na presente pesquisa são **“falantes”**, porque apresentam as perspectivas de pessoas ligadas ao FNDCT, como servidores do FINEP e pesquisadores que possuem liberdade de tecer críticas ao modelo de governança do FNDCT, possibilitando ainda, conforme Bardin (2009), **novas dimensões teóricas**, como por exemplo a apresentação de novos modelos de governança ao FNDCT, tendo-se em vista que suas atribuições no financiamento à inovação.

b) Codificação: conforme Bardin (2009, p. 129):

> A codificação corresponde a uma transformação efetuada segundo regras precisas dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices.

A organização da codificação compreende duas etapas principais: o **recorte**, que consiste na escolha das unidades, e a **enumeração**, que envolve a definição das regras de contagem. O recorte adotado nesta pesquisa será a **unidade de registro.**

A **unidade de registro** refere-se à unidade de significação a ser codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado como unidade base para categorização e contagem frequencial (Bardin, 2009).

Segundo Bardin (2009), entre as unidades de registro mais utilizadas está a **palavra.** É possível levar em consideração todas as palavras do texto ou selecionar apenas palavras-chave ou palavras-tema. Além disso, pode-se distinguir entre palavras plenas e palavras vazias, ou até mesmo analisar **categorias específicas de palavras — substantivos, adjetivos, verbos, advérbios** — com o objetivo de estabelecer quocientes.

Nesta tese foram escolhidas como unidade de registro as palavras referentes à utilização ou não dos princípios de governança pública obrigatórios a todos os entes auditados pelo Tribunal de Contas da União. Por exemplo, para o princípio da transparência, foi verificada a ocorrência de palavras plenas e palavras vazias que evidenciem a aplicação ou não do princípio. Assim, analisou-se se os documentos e as declarações mencionam a utilização dos princípios de governança pública.

c) Categorização: Bardin (2009, p.145) define:

> A categorização é uma operação de classificação dos elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento

> segundo gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (**unidades de registro no caso da análise conteúdo**) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. (grifo nosso).

Ainda, segundo Bardin (2009), o **critério de categorização** pode ser semântico (categorias temáticas), **sintático (os verbos, os adjetivos)**, léxico (classificação das palavras segundo seu sentido, com emparelhamento dos sinônimos e dos sentidos próximos) e expressivo (categorias que classificam, por exemplo, as diversas perturbações da linguagem).

Nesta tese, foi adotado o critério de categorização sintático, com foco nos **verbos e adjetivos**. Foram analisadas as unidades de registro presentes nas entrevistas e documentos, **buscando-se identificar verbos e adjetivos favoráveis e desfavoráveis** relacionados aos princípios de governança pública adotados pelo Tribunal de Contas da União, os quais devem ser seguidos pelo FNDCT.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No presente capítulo, são apresentados os resultados e as discussões baseados na análise de conteúdo *realizada com o auxílio do software* Atlas.ti (versão 24), envolvendo 25 documentos relacionados ao FNDCT no período de 2002 a 2022. Também foi realizada a análise de documentos publicados pelo Tribunal de Contas da União, referentes ao FNDCT no mesmo período mencionado, além de nove entrevistas realizadas entre 23/05/2024 e 13/06/2024. As entrevistas incluíram três servidores de carreira do setor público com atuação no FNDT, três profissionais de auditoria do TCU e três acadêmicos com ampla experiência em pesquisas sobre financiamento público para inovação.

4.1 Caracterização e Objeto da Pesquisa

O objeto da pesquisa foi o FNDCT.

A ENCTI 2016-2022 estabelece que o principal instrumento público para o fomento das atividades de CT&I é o FNDCT, que desempenhou um papel fundamental na expansão do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) nos anos 2000.

Para a revitalização do FNDCT, algumas iniciativas previstas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação merecem destaque: garantir as receitas oriundas do setor de Petróleo e Gás (tanto por meio do CT-Petro quanto do Fundo Social), defender a execução orçamentária integral dos recursos arrecadados pelo FNDCT, afastando as medidas de contingenciamento, e **reestruturar a governança do fundo** (Brasil, 2016).

4.2 Análise de Conteúdo dos Dados Coletados

Sobre o método da análise de conteúdo, Bardin (2009) define o método em três fases:

a) organização da análise;
b) codificação; e
c) categorização.

A fase da **organização** da análise foi realizada com a escolha dos documentos, a saber: relatórios do FNDCT e do TCU, bem como as transcrições das entrevistas realizadas com servidores operadores do FNDCT, auditores do TCU que analisaram

os relatórios de gestão do fundo e acadêmicos que pesquisam a aplicação de recursos públicos para o financiamento à inovação, incluindo o FNDCT.

Na etapa de codificação, foram selecionados 29 códigos, tendo como unidade de registro as palavras relacionadas à utilização ou não dos princípios de governança pública. A unidade de contexto considerou as frases sobre os princípios de governança pública mencionadas nos documentos de prestação de contas referentes ao FNDCT, nos relatórios do TCU e nas transcrições das entrevistas..

Das perguntas aplicadas nas 9 entrevistas, 22 estão fundamentadas nos 7 princípios de Governança Pública, conforme o Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017):

a) princípio da Capacidade de resposta – perguntas 1 a 5;
b) princípio da Integridade – perguntas 6 a 7;
c) princípio da Transparência – perguntas 8 a 11;
d) princípio da Equidade e participação – perguntas 12 a 14;
e) princípio da *Accountability* – perguntas 15 a 17;
f) princípio da Confiabilidade – perguntas 18 a 20; e
g) princípio da Melhoria regulatória – perguntas 21 a 22;

A pergunta 23 não foi fundamentada nos princípios de governança pública, mas solicita um modelo de referência, internacional ou nacional, para uma proposta de reestruturação da governança do FNDCT.

h) proposta de melhoria da governança – pergunta 23.

Os sete princípios da governança pública, conforme o Decreto n.º 9.203 (Brasil, 2017), aplicáveis às organizações públicas, constituem as categorias desta pesquisa. As categorias e códigos utilizados nesta tese estão apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 - Categorias e códigos da Análise de Conteúdo

Categorias	Códigos
Capacidade de resposta	Postura ética e profissional do agente público
Integridade	Regras de conduta
	Informações de auditoria
	Análise de riscos
Transparência	Disponibilizar dados abertos
	Linguagem cidadã
	Prestar informações
	Clima de confiança
	Direção
Equidade e participação	Tratamento justo as partes interessadas
	Participação social
	Ouvidoria
	Audiência e consulta pública
	Conselho gestor e comissão de políticas públicas
	Comitê técnico
	Conferência de políticas públicas
	Orçamento participativo
Accountability	Prestar contas
	Responsabilização
	Assumir as responsabilidades
	Informar o cumprimento de responsabilidades
Confiabilidade	Objetivos e diretrizes previamente definidos
	Passar segurança à sociedade
Melhoria regulatória	Avaliação de políticas e de atos normativos

Fonte: Elaboração própria (2024).

Os códigos referem-se a recortes encontrados nos relatórios de prestação de contas referentes ao FNDCT, nos relatórios do TCU e nas entrevistas, relacionados aos conceitos dos princípios de governança pública apresentados no Quadro 3 – Princípios de Governança.

4.3 Análise dos Relatórios do FNDCT

Este tópico apresenta os relatórios das prestações de contas referentes ao FNDCT no período de 2002 a 2022. Segundo o Relatório de Gestão 2002 da FINEP (FINEP, 2002, p. 5).

> A FINEP ocupa uma posição singular dentro do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I). Sua dupla condição de empresa pública e de Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) permite a mobilização de diferentes tipos de recursos financeiros: recursos próprios, de terceiros e recursos fiscais de amplo uso no financiamento de atividades ligadas à inovação.

Observa-se, no Quadro 10, que as prestações de contas do FNDCT são apresentadas no site da FINEP, por ser a Secretaria Executiva do FNDCT. Desde o exercício de 2019, as informações sobre o FNDCT integram o Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.

Quadro 10 - Prestações de contas FNDCT

Exercício	Relatório
2002	Relatório de Gestão FINEP 2002
2003	Relatório de Gestão FINEP 2003
2004	Relatório de Gestão FINEP 2004
2005	Relatório de Gestão FINEP 2005
2006	Relatório de Gestão FINEP 2006
2007	Relatório de Gestão FINEP 2007
2008	Relatório de Gestão FINEP 2008
2009	Relatório de Gestão FNDCT 2009
2010	Relatório de Gestão FNDCT 2010
2011	Relatório de Gestão FNDCT 2011
2012	Relatório de Gestão FNDCT 2012
2013	Relatório de Gestão FNDCT 2013
2014	Relatório de Gestão FNDCT 2014
2015	Relatório de Gestão FNDCT 2015
2016	Relatório de Gestão FNDCT 2016
2017	Relatório de Gestão FNDCT 2017
2018	Relatório de Gestão FNDCT 2018
2019	Relatório de Resultados do FNDCT 2019
	Relatório de Gestão MCTIC 2019
2020	Relatório de Resultados FNDCT 2020
	Relatório de Gestão MCTI 2020
2021	Relatório de Resultados FNDCT2021
	Relatório de Gestão MCTI 2021
2022	Relatório de Resultados FNDCT 2022
	Relatório de Gestão MCTI 2022

Fonte: Elaboração própria (2024).

Observa-se que, nos exercícios de 2002 a 2008, foram analisados os Relatórios de Gestão da FINEP. No período de 2009 a 2018, os documentos analisados foram os Relatório de Gestão do FNDCT. Já nos exercícios de 2019 a 2022, as informações sobre o FNDCT passaram a integrar o Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, sendo estes relatórios analisados. No mesmo período (2019 a 2022), também foi efetuada a análise de conteúdo dos Relatórios de Resultados do FNDCT. Todos os documentos mencionados estão disponíveis no *site* do FNDCT. O resumo da análise desses documentos foi disponibilizado na Tabela 1 – Categorias por documentos FNDCT.

Na Tabela 1 – Categorias por documentos FNDCT, observa-se a ocorrência dos 7 princípios de governança (**categorias**) nos 25 documentos analisados, referentes ao período de 2002 a 2022. A análise de conteúdo, realizada com o software *Atlas.ti* (versão 24), identificou **2.412 ocorrências** dos princípios de governança, os constructos desta tese.

As entidades públicas são obrigadas a prestar contas. No caso da esfera em que se encontra o FNDCT, as contas são prestadas ao TCU. Dessa forma, as entidades detentoras de recursos públicos praticam a transparência por força de leis

ou regulamentos, o que contraria a expectativa de que apresentem suas informações de forma espontânea e clara.

Tabela 1 - Categorias por documentos FNDCT

Categorias	Citações	%
Accountability Gr=499; GS=4	499	20,69
Capacidade de resposta Gr=24; GS=1	24	1
Confiabilidade Gr=301; GS=2	301	12,48
Equidade e participação Gr=361; GS=8	361	14,97
Integridade Gr=459; GS=3	459	19,03
Melhoria regulatória Gr=119; GS=1	119	4.93
Transparência Gr=649; GS=5	649	26,91
Totais	**2.412**	**100**

Fonte: Elaboração própria (2024).

Na Tabela 1 – Categorias por documentos FNDCT, é apresentada a distribuição das categorias entre os documentos, especificamente os relatórios apresentados pelo FNDCT), onde entende-se que:

a) **Gr** é o número de citações em uma categoria;

b) **GS** é número de códigos em uma categoria.

A seguir, são analisadas, com o auxílio do software Atlas.ti (versão 24), as sete categorias que correspondem aos princípios de Governança Pública (os constructos desta pesquisa) e seus respectivos códigos nas prestações de contas apresentadas pelo FNDCT, conforme apresentado no Quadro 10 – Prestações de Contas FNDCT.

.

Tabela 2 - Princípios de Governança Pública nas prestações de contas FNDCT

Códigos	**Categorias**							**citações**
	Accountability	Capacidade de resposta	Confiabilidade	Equidade e participação	Integridade	Melhoria regulatória	Transparência	
Informar o cumprimento de responsabilidades	106							106
Prestar contas	357							357
Responsabilização	4							4
Assumir as responsabilidades	32							32
Postura ética e profissional do agente público		24						24
Objetivos e diretrizes previamente definidos			251					251
Passar segurança à sociedade			50					50
Conselho gestor e comissão de políticas públicas				28				28
Tratamento justo as partes interessadas				29				29
Conferência de políticas públicas				27				27
Participação social				35				35
Ouvidoria				83				83
Comitê técnico				152				152
Orçamento participativo				1				1
Audiência e consulta pública				6				6
Regras de conduta					80			80
Análise de riscos					374			374
Informações de auditoria					5			5
Avaliação de políticas e atos normativos						119		119
Disponibilizar dados abertos							55	55
Direção							462	462
Prestar informações							125	125
Linguagem cidadã							5	5
Clima de confiança							2	2
Totais	**499**	**24**	**301**	**361**	**459**	**119**	**649**	**2.412**
%	**20,69**	**1**	**12,48**	**14,97**	**19,03**	**4,93**	**26,91**	**100**

Fonte: Elaboração própria (2024).

4.3.1 Accountability

Para a categoria *Accountability* nas prestações de contas do FNDCT, destacam-se as seguintes citações. Sobre o código "responsabilização", apresenta-se a citação do Relatório de Gestão do FNDCT (2017, p. 72):

> [...] valores da **Accountability**, já que possibilita a aprovação da prestação de contas de convênios com recursos do FNDCT, na modalidade não reembolsável pela Lei nº 11.540/2007, sem que o convenente seja obrigado a apresentar a documentação suficiente, para a comprovação da regular aplicação dos recursos, e sem a previsão da realização de análise suficiente para concluir pela aprovação da prestação de contas. (grifo nosso).

O código "informar o cumprimento de responsabilidades" é mencionado na citação do Relatório de Gestão da FINEP (2002, p. 54, grifo nosso): “O contingenciamento de recursos restringiu a capacidade de **cumprimento da meta estabelecida**”.

Para o código "prestar contas", apresenta-se a citação conforme o Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (2022, p. 107, grifo nosso): “[...] e que atua como braço operacional do MCTI em execução, monitoramento e **prestação de contas de recursos públicos”**.

O código “assumir as reponsabilidades” é citado no Relatório de Gestão da FNDCT (2014, p. 22, grifo nosso): “[...] **cumprimento dessas atribuições**, a FINEP utiliza sua estrutura física e pessoal próprio e recebe anualmente, até dois por cento (2%) dos recursos orçamentários do FNDCT”.

Nas frequências dos códigos da categoria *Accountability* observadas na Tabela 2, referentes aos documentos listados no Quadro 10, percebe-se maior ocorrência dos códigos "prestar contas" e "informar o cumprimento de responsabilidades", uma exigência legal aos órgãos da Administração Pública aos quais o FNDCT está vinculado. No entanto, os códigos "assumir as responsabilidades" e "responsabilização" apresentam frequências significativamente menores, o que pode indicar uma situação em que se presta contas, mas não se responsabiliza os gestores por resultados abaixo do esperado, algo prejudicial à governança do FNDCT.

4.3.2 Capacidade de resposta

Para a categoria Capacidade de Resposta, apresenta-se a seguinte citação, conforme o Relatório de Gestão 2021 do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (2021, p. 26):

> [...] **participação**, seja de agentes governamentais, como demais agentes participantes, criam condições mais favoráveis para que todos os aspectos referentes às políticas públicas implementadas pelo MCTI sejam considerados.(grifo nosso).

Sobre a postura ética e profissional do agente público, destaca-se a citação do Relatório de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (2019, p. 28):

> Em termos das políticas institucionais, isso requer **capacidade de atrair e reter recursos humanos altamente qualificados**, salientando a disputa esses recursos humanos com destacadas instituições de ensino superior e empresas de base tecnológica com atuação em diversos setores de atividade. (grifo nosso).

Na gestão do fundo, observa-se o comprometimento de gestores e servidores com a administração e a governança do FNDCT. No entanto, embora os agentes do FNDCT sejam participativos na governança, há uma carência na retenção de talentos ou na atração de novos profissionais qualificados, o que limita o potencial de melhoria na governança do FNDCT.

4.3.3 Confiabilidade

Sobre a categoria Confiabilidade, foram encontradas as seguintes citações. Relatório de Gestão do MCTIC (2020, p. 44, grifo nosso): “Trata-se de uma iniciativa para desburocratizar e trazer mais segurança jurídica para investir”.

Relatório de Gestão do MCTI (2022, p. 201, grifo nosso): “[...] o MCTI se vale de importantes instrumentos, tais como a Política de **Segurança da Informação e suas normas complementares**”.

A gestão pública deve obedecer ao princípio da legalidade, conforme o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O princípio da legalidade determina que o gestor público deve fazer somente o que é estabelecido em lei. Essa diretriz explica a preocupação evidenciada nos relatórios do FNDCT em atender objetivos e diretrizes previamente definidos por lei, o que confirma a frequência elevada do código "objetivos e diretrizes previamente definidos". No entanto, a frequência do código "passar segurança à sociedade" é

menor em comparação ao primeiro, indicando a necessidade de que as informações dos relatórios do FNDCT transmitam mais segurança.

Conforme destacado no Relatório de Gestão do MCTIC (2020, p. 44, grifo nosso): “[...] uma iniciativa para desburocratizar e trazer segurança jurídica.” Seria interessante reduzir os ruídos de comunicação nos relatórios do FNDCT, de forma que a sociedade, incluindo tanto os beneficiários dos recursos quanto outros membros, compreenda melhor o funcionamento do FNDCT. Isso contribuiria para a redução da assimetria de informações e para aumentar a percepção de segurança pela sociedade.

4.3.4 Equidade e participação

O FNDCT prevê a participação de diversos setores da sociedade em sua gestão, incluindo a administração pública, a academia (representada por pesquisadores) e as empresas, o que corrobora a frequência observada do código "participação social". Para a categoria Equidade e Participação, destacam-se as seguintes citações:

Relatório de Gestão FINEP (2007, p. 90, grifo nosso): “**Comitês Gestores**, que têm representação do governo, da academia e das empresas. O Conselho terá o papel de direcionar, dar uma visão mais estratégica para o Fundo [...]”.

Relatório de Gestão MCTIC (2019, p. 61, grifo nosso): “Principais canais de comunicação com a sociedade e **partes interessadas”.**

Relatório de Gestão FINEP (2007, p. 119, grifo nosso): “[...] e **orientar as políticas públicas** e as estratégias das empresas que compõem a cadeia produtiva”.

Relatório de Gestão MCTIC (2019, p. 5, grifo nosso): “[...] **participação social** e com a devida transparência, garantindo segurança jurídica para os usuários dos instrumentos”.

Relatório de Gestão MCTIC (2019, p. 64):

> **Ouvidoria** é a unidade do Ministério da Ciência Tecnologia Inovação e Comunicações disponível para a sociedade manifestar suas expectativas, opiniões e necessidades por meio de reclamação, denúncia, sugestão, elogio, solicitação e comunicação de irregularidade, além de pedidos de “simplifique” (sugestão de alguma ideia para desburocratizar o serviço público) e pedidos de informação, previsto na Lei 12.527/2011, promovendo, assim, a interlocução e a mediação entre os agentes públicos e os cidadãos. (grifo nosso).

Relatório de Gestão MCTI (2022, p. 29, grifo nosso): “Também foram realizadas cinco reuniões deliberativas junto ao **Comitê Técnico** de Gestão de Riscos (CTGR-MCTI) que tiveram como pautas [...]”.

Relatório de Gestão FINEP (2006, p. 54, grifo nosso): “Participação ativa da FINEP no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - CCF e nos **Comitês Gestores** dos Fundos Setoriais – CG”.

Na categoria Equidade e Participação, o código "comitê técnico" apresenta o maior número de citações. Na estrutura do FNDCT, destacam-se os fundos setoriais, que são administrados por comitês, e outros comitês que integram sua governança, conforme ilustrado na Figura 9 – Estrutura da Governança do FNDCT e na Figura 11 – Fluxo do Processo Decisório do FNDCT.

Sobre o código "conselho gestor" e "comissão de políticas públicas", o FNDCT tem seu conselho responsável mencionado nos relatórios listados no Quadro 10. Assim como outras organizações públicas, o FNDCT também conta com uma ouvidoria, conforme evidenciado pela frequência desse código nos relatórios analisados. No Quadro 10, foram encontradas citações relacionadas ao tratamento justo das partes interessadas, ressaltando que o FNDCT, ao conceder recursos para pesquisas, deve tratar os interessados nesses recursos de forma equitativa.

Adicionalmente, destaca-se a importância de atender às políticas públicas estabelecidas, o que corrobora o código "conferência de políticas públicas", alinhado às determinações previamente definidas. Contudo, embora o código "audiência e consulta pública" também esteja presente, sua frequência nos relatórios analisados é relativamente baixa.

4.3.5 Integridade

Para o código análise de riscos destaca-se a seguinte citação: Relatório de Gestão FNDCT (2010, p. 190, grifo nosso): “[...] **riscos** identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão”.

O código análise de riscos apresenta o maior número de citações encontradas nos relatórios listados no Quadro 10. A análise de riscos está diretamente relacionada à concessão de recursos, sendo essencial que o FNDCT implemente uma gestão de riscos eficaz para administrar os recursos públicos concedidos.

O FNDCT tem a obrigação de prestar contas de suas atividades, especialmente no que se refere à concessão de recursos para PD&I, o que justifica a elevada frequência desse código. Além disso, corroborando com os códigos citados anteriormente, para alcançar um nível mínimo de governança, o FNDCT deve seguir regras de conduta. Este código foi observado 80 vezes nos relatórios analisados do Quadro 10.

4.3.6 Melhoria regulatória

Para a categoria melhoria regulatória foram destacadas as seguintes citações. Relatório de Gestão FINEP (2007, p. 62): “**avaliação dos resultados das ações** da FINEP. (grifo nosso). A coordenação de cada Programa Integrador é exercida por um superintendente de área operacional”.

No constructo Melhoria Regulatória, foram analisados dois códigos: "avaliação de políticas" e "avaliação de atos normativos", com um total de 119 citações. Esse número de citações corrobora a obrigação dos órgãos da administração pública de estarem subordinados à avaliação de seus resultados. Essas avaliações são realizadas tanto pelo controle interno quanto pelo controle externo, representado pelo TCU, que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização, em nome da população.

4.3.7 Transparência

Para a categoria transparência foram destacadas as seguintes citações.

Relatório de Gestão MCTI (2020, p. 32):

> O Plano de **Dados Abertos** é o documento que instrumentaliza a Política de Dados Abertos do Governo Federal no MCTI, sinaliza o conjunto de dados abertos (localizáveis, acessíveis, interoperáveis e reutilizáveis) sobre a política de ciência, tecnologia e inovação do país.(grifo nosso).

Relatório de Gestão FNDCT (2022, p. 46):

> A Finep está priorizando a disponibilização das informações das propostas recebidas para a sociedade de forma a promover **transparência** e controle social sobre a utilização dos recursos do Fundo. (grifo nosso).

Relatório de Gestão MCTIC (2019, p. 46):

> Este processo visa subsidiar a alta gestão no processo de tomada de decisão quanto ao gerenciamento eficiente e eficaz do seu portfólio e garante padrões e **linguagem comuns** e facilitar a manutenção de estruturas locais de gerenciamento de projetos e programas. (grifo nosso).

O código mais citado foi "direção". Conforme Peters (2013), a raiz da palavra "governança" vem de um vocábulo grego que significa direção. Outro código com grande número de citações foi "prestar informações", que está diretamente relacionado à transparência. O código "disponibilizar dados abertos" também foi observado, reforçando a importância da disponibilização de dados abertos para alcançar maior transparência na gestão de recursos, como ocorre no FNDCT.

No entanto, os códigos "linguagem cidadã" e "clima de confiança" foram pouco citados, o que é extremamente prejudicial à transparência. O FNDCT, ao apresentar seus relatórios em linguagem técnica, em vez de adotar uma linguagem cidadã, dificulta a compreensão dessas informações pela sociedade. Isso pode ocasionar uma queda no clima de confiança em relação aos relatórios apresentados pelo FNDCT.

4.4 Análise dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU)

Para obter acesso às prestações de contas analisadas pelo TCU nesta tese, foram realizadas consultas ao *site* do TCU e à Ouvidoria do TCU. Os relatórios obtidos estão apresentados no Quadro 11. No entanto, os relatórios de prestações de contas do FNDCT referentes aos exercícios de 2015, 2020, 2021 e 2022 não estavam disponíveis, conforme pesquisa realizada no *site* do TCU e solicitações feitas à Ouvidoria. Dessa forma, esses relatórios não foram analisados nesta tese.

Quadro 11 - Relatórios TCU sobre Prestações de contas do FNDCT

Exercício	Relatório
2002	Relatório TCU - Prestação de Contas 2002 FINEP
2003	Relatório TCU - Prestação de Contas 2003 FINEP
2004	Relatório TCU - Prestação de Contas 2004 FINEP
2005	Relatório TCU - Prestação de Contas 2005 FINEP
2006	Relatório TCU - Prestação de Contas 2006 FINEP
2007	Relatório TCU - Prestação de Contas 2007 FINEP
2008	Relatório TCU - Prestação de Contas 2008 FINEP
2009	Relatório TCU - Prestação de Contas 2009 FINEP
2010	Relatório TCU - Prestação de Contas 2010 FNDCT
2011	Relatório TCU - Prestação de Contas 2011 FNDCT
2012	Relatório TCU - Prestação de Contas 2012 FNDCT
2013	Relatório TCU - Prestação de Contas 2013 FNDCT
2014	Relatório TCU - Prestação de Contas 2014 FINEP
2016	Relatório TCU - Prestação de Contas 2016 FNDCT
2017	Relatório TCU - Prestação de Contas 2017 FNDCT
2018	Relatório TCU - Prestação de Contas 2018 FNDCT
2019	Relatório TCU - Prestação de Contas 2019 MCTIC

Fonte: Elaboração própria (2024).

Na Tabela 3 – Categorias por documentos TCU, consta a ocorrência dos 7 Princípios de Governança (**categorias**) nos 17 documentos em que foi realizada a análise de conteúdo utilizando o *software* Atlas.ti (versão 24). Foram encontradas **197 ocorrências** dos Princípios de Governança. As categorias e códigos utilizados nos Quadros 10 e 11 são os mesmos.

Tabela 3 - Categorias por documentos TCU

Categorias	Citações	%
Accountability Gr=148; GS=4	148	75,13
Capacidade de resposta Gr=1; GS=1	1	0,51
Confiabilidade Gr=17; GS=2	17	8,63
Equidade e participação Gr=7; GS=8	7	3,55
Integridade Gr=6; GS=3	6	3,05
Melhoria regulatória Gr=1; GS=1	1	0,51
Transparência Gr=17; GS=5	17	8,63
Totais	**197**	**100**

Fonte: Elaboração própria (2024).

Na Tabela 3 – Categorias por documentos TCU, é apresentada a distribuição das categorias entre os documentos (Acórdãos e suas respectivas instruções do Tribunal de Contas da União referentes às prestações de contas analisadas nesta tese), onde entende-se que:

a) **Gr** é o número de citações em uma categoria.

b) **GS** é número de códigos em uma categoria.

A seguir, são analisadas, com o auxílio do *software* Atlas.ti (versão 24), as sete categorias correspondentes aos Princípios de Governança Pública e seus respectivos códigos, nos relatórios do TCU referentes às prestações de contas do FNDCT, conforme apresentados no Quadro 11.

Tabela 4 - Princípios de Governança Pública nas prestações de contas FNDCT nos relatórios do TCU

Códigos	**Categorias**							**citações**
	Accountability	Capacidade de resposta	Confiabilidade	Equidade e participação	Integridade	Melhoria regulatória	Transparência	
Informar o cumprimento de responsabilidades	36							36
Prestar contas	75							75
Responsabilização	21							21
Assumir as responsabilidades	16							16
Postura ética e profissional do agente público		1						1
Objetivos e diretrizes previamente definidos			17					17
Passar segurança à sociedade			0					0
Conselho gestor e comissão de políticas públicas				3				3
Tratamento justo as partes interessadas				0				0
Conferência de políticas públicas				0				0
Participação social				1				1
Ouvidoria				0				0
Comitê técnico				3				3
Orçamento participativo				0				0
Audiência e consulta pública				0				0
Regras de conduta					0			0
Análise de riscos					3			3
Informações de auditoria					3			3
Avaliação de políticas e atos normativos						1		1
Disponibilizar dados abertos							0	0
Direção							10	10
Prestar informações							7	7
Linguagem cidadã							0	0
Clima de confiança							0	0
Totais	**148**	**1**	**17**	**7**	**6**	**1**	**17**	**197**
%	**75,13**	**0,51**	**8,63**	**3,55**	**3,05**	**0,51**	**8,63**	**100**

Fonte: Elaboração própria (2024).

4.4.1 Accountability

A categoria *Accountability* é composta por quatro códigos: "assumir as responsabilidades", "informar o cumprimento de responsabilidades", "prestar contas" e "responsabilização".

Para o código assumir as responsabilidades segue a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2012 FNDCT:

> Embora algumas das ações dos programas de Governo inscritos na Lei do Plano Plurianual - PPA sejam executadas pela FINEP, como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, a gestão dos programas **é de responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT**. Dessa forma, os gerentes dos programas pertencem ao Ministério, não havendo, na FINEP, responsáveis por programas, e sim **responsáveis por cada ação específica vinculada aos Programas**. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2012, p. 5).

Entre as citações para o código informar o cumprimento de responsabilidades é mencionado o relatório TCU - Prestação de Contas 2005 FINEP:

> Determinar à FINEP que, no prazo de 30 (trinta) dias, **apresente: informações atualizadas** e andamento acerca da constituição de grupo de trabalho, com Representantes dos Ministérios da Fazenda, Ciência e Tecnologia e FINEP para elucidar a questão do ressarcimento à Financiadora, por intermédio do Tesouro Nacional, do resíduo relativo ao risco cambial de empréstimos da União intermediados pela FINEP, consoante excerto de Ata, RD nº 22/08, realizada em 9/6/2008 (fls. 678, anexo 1, v.3); **informações acerca da implantação** de sistema de controle de prazos concedidos, de modo que o técnico financeiro seja „alertado" sobre o término do prazo e o não atendimento da exigência, com a consequente recomendação do convênio no cadastro de inadimplentes do SIAFI cuja data mencionada para o seu funcionamento seria dezembro de 2009. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2005, p. 25).

Para o código prestar contas é apresentada a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2007 FINEP:

> **Apresentação, no Relatório de Gestão da Finep**, de informações relativas a ações de governo sob responsabilidade da Secretaria Executiva do FNDCT (volume 3 - fls. 616/618); (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2007, p. 1).

Os códigos mais citados da categoria *Accountability* na Tabela 4 foram "prestar contas" e "informar o cumprimento de responsabilidades". Esses códigos também são os mais citados nos relatórios do FNDCT apresentados na Tabela 2, evidenciando a preocupação tanto de quem presta contas quanto de quem examina essas contas em atender às exigências impostas à administração pública.

No entanto, os códigos "assumir as responsabilidades" e "responsabilização" apresentam frequências significativamente menores, como observado na análise dos documentos do Quadro 2

4.4.2 Capacidade de resposta

Para o código “postura ética e profissional do agente público”, é apresentada a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2013 FNDCT:

> Plano Brasil Maior 2011/2014 (PBM), que estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e comércio exterior do Governo Federal para o período, e com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), que **constitui a base dos estímulos à inovação do PBM.** (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2013, p. 3),

Na categoria Capacidade de Resposta, o código "postura ética e profissional do agente público" foi citado apenas uma vez. Essa baixa frequência demonstra uma redução na capacidade de gestão e governança do FNDCT. Conforme já mencionado nos relatórios do Quadro 2, foi identificada uma dificuldade em atrair e manter talentos na gestão do FNDCT.

Adicionalmente, observa-se que o código "princípio da participação" não foi citado, o que serve como um alerta. Esse código reflete o envolvimento dos agentes do FNDCT na gestão do fundo, evidenciando o comprometimento de gestores e servidores na governança e administração do FNDCT.

4.4.3 Confiabilidade

Para o código “objetivos e diretrizes previamente definidos” é apresentado a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2013 FNDCT:

> De acordo com o Relatório de Gestão (RG) do FNDCT referente ao exercício de 2013 (peça 3, p. 41): a) das 34 ações que compõe o orçamento do FNDCT, somente 25 tiveram a **meta de execução física quantificada na LOA. Conforme proposto no Projeto de Lei Orçamentária** do exercício de 2013 (PLOA 2013), as metas físicas foram estimadas com base em um cálculo obtido a partir da divisão do valor orçamentário de cada ação pelo valor médio dos seus respectivos empenhos e transferências realizadas em anos anteriores. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2038, p. 3).

O código "passar segurança à sociedade" não foi citado nos relatórios analisados; em contrapartida, apenas o código "objetivos e diretrizes previamente definidos" foi mencionado. Isso demonstra uma prevalência da preocupação com o Princípio da Legalidade, ou seja, fazer o que é determinado em lei, em detrimento de transmitir segurança à sociedade.

Conforme já observado nos relatórios listados no Quadro 10, não há referências a estratégias para reduzir os ruídos de comunicação nos relatórios do FNDCT. Tal ausência dificulta a aproximação com a sociedade, tanto daqueles que necessitam dos recursos do FNDCT quanto dos demais membros da população. A melhoria na comunicação permitiria maior compreensão sobre o funcionamento do FNDCT, contribuindo para reduzir a assimetria de informações e aumentar a percepção de segurança pela sociedade.

4.4.4 Equidade e participação

A categoria Equidade e Participação é composta por oito códigos. Entre os códigos citados nos relatórios analisados estão: "comitê técnico", "conselho gestor", "comissão de políticas públicas" e "participação social".

O código “comitê técnico” foi citado no relatório TCU - Prestação de Contas 2018 FNDCT:

> Cabe aos **Comitês Gestores** dos Fundos Setoriais identificar e selecionar as áreas prioritárias para os investimentos e estabelecer critérios para a definição dessas áreas, bem como elaborar os planos de investimentos. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 7).

Uma das citações do código “conselho gestor e comissão de políticas públicas” está no relatório TCU - Prestação de Contas 2016 FNDCT:

> No mesmo diapasão, deve a Finep detalhar ao **Conselho Diretor** do Fundo as despesas administrativas em que a empresa incorre anualmente, com o fim de subsidiar àquele conselho na fixação do limite máximo, pois o pressuposto da fixação do limite máximo de 2% previsto no art. 8º da Lei 11.540/2007, baseou-se teoricamente na execução total dos recursos orçados anualmente ao FNDCT. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2016, p. 25).

O código “participação social” é mencionado no relatório TCU - Prestação de Contas 2008 FINEP:

> Essa importante **participação dos atores interessados** na elaboração das normas que regem esse processo de trabalho tem contribuído de forma significativa para que o instrumento de controle externo "Prestação de Contas" possibilite, não somente aos órgãos de controle, mas também a diversos setores da sociedade, avaliar melhor a gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2008, p. 6).

Os códigos da categoria Equidade e Participação foram pouco citados nos relatórios listados no Quadro 11. No entanto, mesmo com a baixa frequência, observa-se que a estrutura do FNDCT inclui os fundos setoriais, que são administrados por

comitês, o que justifica as citações dos códigos "comitê técnico", "conselho gestor", "comissão de políticas públicas" e "participação social".

4.4.5 Integridade

Na categoria Integridade, os códigos citados foram "análise de riscos" e "informações de auditoria". Sobre o código "análise de riscos", destaca-se a citação encontrada no Relatório TCU - Prestação de Contas 2016 FNDCT:

> A CGU destacou, também, que a descrição dos macroprocessos finalísticos do FNDCT, conforme apresentada no Relatório de Gestão, não inclui quaisquer detalhamentos de procedimentos ou atividades de avaliação de **riscos.** (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2016, p. 6).

O código Informações de auditoria é mencionado no relatório TCU - Prestação de Contas 2008 FINEP:

> A partir do exercício de 2009, a CGU **constatou melhorias no Manual** de Subvenção Econômica, o que levou o **órgão de controle interno** a considerar a recomendação atendida (cf. Nota Técnica 75/2011/NAC-5/CGU-RJ, peça 25, p. 25-26). (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2008, p. 10).

As citações dos códigos "análise de riscos" e "informações de auditoria" demonstram a preocupação das auditorias do TCU com a concessão de recursos pelo FNDCT. Conforme já observado no Quadro 10, a análise de riscos é inerente ao processo de concessão de recursos.

O FNDCT é obrigado a prestar contas de suas atividades, especialmente no que diz respeito à concessão de recursos para PD&I, sendo indispensáveis as informações de auditoria. Isso justifica a frequência elevada dos códigos "análise de riscos" e "informações de auditoria" nos relatórios analisados.

4.4.6 Melhoria regulatória

Para o código "avaliação de políticas e de atos normativos", apresenta-se a seguinte citação do Relatório TCU - Prestação de Contas 2008 FINEP:

> Tomando por referência essa **conformação da sistemática de acompanhamento da gestão**, os responsáveis acentuaram que as constatações e recomendações contempladas no Relatório de Auditoria CGU 224918, e que ensejaram a sua audiência, foram incorporadas ao Plano de Providências Permanente, tendo sido a partir daí **constantemente atualizada** com informações dos gestores da Finep no tocante às providências adotadas e com o resultado do monitoramento efetivado pelo controle interno. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2008, p. 4).

Na categoria Melhoria Regulatória, observa-se que, mesmo com um número reduzido de citações, há uma preocupação do TCU em avaliar os resultados, ainda que de forma limitada. Essas avaliações são realizadas pelo controle interno e pelo controle externo, representado pelo TCU, que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização em nome da população.

4.4.7 Transparência

Para a categoria Transparência, os códigos encontrados nos documentos listados no Quadro 11 foram "prestar informações" e "direção".

Sobre os códigos “prestar informações” e “direção”, segue a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2018 FNDCT:

> Ausência de **transparência** no processo seletivo de integrantes dos Comitês Gestores 66. No tocante à composição dos Comitês Gestores, a CGU constatou que a participação da comunidade científica envolve a colaboração da Academia Brasileira de Ciência – ABC e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, responsáveis pela indicação dos representantes por meio de lista tríplice. Enquanto os membros do setor industrial são indicados pela Confederação Nacional da Indústria – CNI; no caso específico do CT-Agronegócio, a consulta é feita junto à Confederação Nacional da Agricultura – CNA. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União, 2018, p. 12).

Para o código “direção”, é apresentada ainda a citação do relatório TCU - Prestação de Contas 2018 FNDCT:

> [...] Sobre a **governança** do FNDCT consta no Relatório de Gestão de 2016 o reconhecimento de que no exercício não houve reunião de nenhum dos comitês setoriais do Fundo e apenas uma reunião do Conselho Diretor, ressaltando que tal fato teria ocorrido pela estrutura de governança deficiente do Fundo que demanda revisão, citando a esse respeito. (grifo nosso). (Tribunal de Contas da União), 2016, p. 18).

A análise dos códigos da categoria transparência demonstram maior frequência como os códigos prestar informações e direção que são o mínimo que uma organização deve apresentar em suas prestações de contas à sociedade.

4.5 Análise das Entrevistas Realizadas

Para a realização das entrevistas, foram enviados convites por e-mail a 9 profissionais, distribuídos da seguinte forma: 3 servidores de carreira no setor público com atuação no FNDCT, 3 profissionais de auditoria do TCU que auditaram o FNDCT,

e 3 acadêmicos com ampla experiência em pesquisas sobre financiamento público para inovação, incluindo o FNDCT.

O Apêndice D – **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** (TCLE) foi enviado por e-mail aos entrevistados. Após a anuência com a **Declaração de Consentimento**, parte integrante do TCLE, as nove entrevistas foram realizadas nos meses de maio e junho de 2024.

As entrevistas seguiram as perguntas do Quadro 8 – Roteiro Básico de Entrevistas Após Validação por Especialistas e ocorreram em dias e horários previamente agendados. Todas as entrevistas foram realizadas a distância, utilizando o Google Meet. Os entrevistados receberam os links um dia antes da data marcada. No início de cada entrevista, foram informados de que, conforme o TCLE, a entrevista seria gravada e que sua identidade seria mantida em sigilo na tese e nos artigos científicos derivados da pesquisa. Após a conclusão de cada entrevista, as gravações foram enviadas a uma empresa especializada em transcrição de áudios para texto. Posteriormente, os textos transcritos foram analisados com o *software* Atlas.ti (versão 24), para análise de conteúdo.

O primeiro grupo, formado pelos entrevistados 1, 2 e 3, composto por servidores de carreira no setor público com atuação no FNDCT, teve suas três entrevistas com duração total de 225 minutos (3 horas e 45 minutos), sendo cada entrevista com duração média de 1 hora e 15 minutos.

O segundo grupo, formado pelos entrevistados 4, 5 e 6, profissionais de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), respondeu às mesmas perguntas do primeiro grupo. As entrevistas deste grupo tiveram duração total de 144 minutos (2 horas e 24 minutos), com uma duração média de 48 minutos por entrevista.

O terceiro grupo, composto pelos entrevistados 7, 8 e 9, formado por acadêmicos com ampla experiência em pesquisas sobre financiamento público para inovação e com o FNDCT, também respondeu às mesmas questões dos grupos anteriores. As entrevistas desse grupo tiveram duração total de 141 minutos (2 horas e 21 minutos), sendo a duração média de 47 minutos por entrevista.

A Tabela 5 – Categorias por Entrevistas apresenta a ocorrência dos 7 Princípios de Governança (**categorização**) nas 9 entrevistas realizadas. Com a análise de conteúdo, utilizando o *software* Atlas.ti (versão 24), foram encontradas **228 ocorrências** dos Princípios de Governança, que constituem os constructos desta

tese. As categorias e códigos utilizados na análise dos documentos do FNDCT, do TCU e das entrevistas são os mesmos.

Tabela 5 - Categorias por entrevistas

Categorias	**citações**	**%**
Accountability Gr=28; GS=4	28	11,38
Capacidade de resposta Gr=36; GS=1	36	21,95
Confiabilidade Gr=29; GS=2	29	11,79
Equidade e participação Gr=40; GS=8	40	16,26
Integridade Gr=29; GS=3	29	11,79
Melhoria regulatória Gr=17; GS=1	17	6,91
Transparência Gr=49; GS=5	49	19,92
Totais	**228**	**100**

Fonte: Elaboração própria (2024).

Na Tabela 5 – Categorias por entrevistas, é apresentada a distribuição das categorias nas entrevistas realizadas, onde entende-se que:

a) **Gr** é o número de citações codificadas por um código.

b) **GS** é número de códigos em um grupo de códigos (uma categoria).

A seguir, são analisadas, com o auxílio do *software* Atlas.ti (versão 24), as questões respondidas pelos nove entrevistados, relacionadas às sete categorias correspondentes aos Princípios de Governança Pública e aos seus respectivos códigos.

Tabela 6 - Princípios de Governança Pública nas entrevistas

Códigos	**Categorias**							**Citações**
	Accountability	Capacidade de resposta	Confiabilidade	Equidade e participação	Integridade	Melhoria regulatória	Transparência	
Informar o cumprimento de responsabilidades	10							10
Prestar contas	4							4
Responsabilização	2							2
Assumir as responsabilidades	12							12
Postura ética e profissional do agente público		36						36
Objetivos e diretrizes previamente definidos			15					15
Passar segurança à sociedade			14					14
Conselho gestor e comissão de políticas públicas				3				3
Tratamento justo as partes interessadas				11				11
Conferência de políticas públicas				5				5
Participação social				15				15
Ouvidoria				1				1
Comitê técnico				5				5
Orçamento participativo				0				0
Audiência e consulta pública				0				0
Regras de conduta					19			19
Análise de riscos					9			9
Informações de auditoria					1			1
Avaliação de políticas e atos normativos						17		17
Disponibilizar dados abertos							6	6
Direção							1	1
Prestar informações							10	10
Linguagem cidadã							5	5
Clima de confiança							27	27
Totais	**28**	**36**	**29**	**40**	**29**	**17**	**49**	**228**
%	**12,28**	**15,79**	**12,72**	**17,54**	**12,72**	**7,46**	**21,49**	**100,00**

Fonte: Elaboração própria (2024).

Do roteiro de entrevistas, composto por 23 perguntas, 22 foram fundamentadas nos 7 Princípios de Governança Pública, conforme o Decreto n.º 9.203 (Brasil, 2017). A seguir, apresenta-se a distribuição das perguntas em relação aos Princípios de Governança Pública:

a) *Accountability* – 3 perguntas;
b) Capacidade de resposta – 5 perguntas;
c) Confiabilidade – 3 perguntas;
d) Equidade e participação – 3 perguntas;
e) Integridade – 2 perguntas:
f) Melhoria regulatória – 2 perguntas; e
g) Transparência – 4 perguntas.

A pergunta 23 não foi fundamentada nos Princípios de Governança Pública. No entanto, ela solicita um modelo de referência, seja internacional ou nacional, para uma proposta de reestruturação da governança do FNDCT.

4.5.1 Accountability

Para a categoria *Accountability*, observam-se quatro códigos: "responsabilização", "assumir as responsabilidades", "informar o cumprimento de responsabilidades" e "prestar contas". Sobre o princípio *Accountability*, foram elaboradas três questões no roteiro de entrevistas.

Os gestores do FNDCT costumam assumir as responsabilidades decorrentes da gestão do FNDCT?

Entrevistado 2:

> Mesmo quando você tem os mais progressistas, o Fundo tem um desenho e uma perspectiva de andamento que eles têm que seguir. Então, o que a gente nota? Eles seguem porque está desenhado, e eles seguem porque têm questionamento. E os maiores questionamentos, muitas vezes, vêm dos órgãos de controle.

Entrevistado 5:

> Os gestores naturalmente assumem responsabilidade, até perante os órgãos de controle, eles têm responsabilidade pelas decisões que tomam. Eu ressaltaria, porém, que a estrutura do Fundo, eu acho que ela não cria um espaço para… como as estratégias, elas não foram historicamente muito bem delimitadas, e com isso também não os objetivos, eu diria que as responsabilidades, exceto aquelas responsabilidades mais burocráticas, elas não são necessariamente muito bem delimitadas. Então, em termos de responsabilidades burocráticas, naturalmente, eles assumem as responsabilidades. Mas ainda existe uma carência, como eu disse, na

> avaliação de resultados da aplicação dos recursos do Fundo, que eu acho que possibilita uma Accountability mais ampla, de fato.

Entrevistado 7:

> [...] sim, os gestores, na hora que são definidas ali... são definidos os programas por tipo de ação, eles devem, sim, assumir as responsabilidades para a gestão, para a liberação.

Conforme os trechos apresentados das entrevistas, os gestores do FNDCT costumam assumir as responsabilidades decorrentes da gestão do fundo, em razão de essas obrigações estarem delimitadas na legislação, que deve ser obedecida pelos gestores.

Existe a prestação de contas acerca dos resultados do FNDCT?

Entrevistado 1:

> Existe um relatório de resultados que é estabelecido para o Fundo, é um processo também que é passível de melhoria, visto que é objeto de acórdão até no TCU, um planejamento estratégico para as ações do FNDCT. Então, para que você tenha uma melhor avaliação dos resultados, você precisa primeiramente estabelecer quais são os objetivos para o emprego dos recursos do Fundo. Então, isso é uma coisa que vem sendo tentada ao longo dos anos.

Entrevistado 6:

> Sim. Essa prestação de contas tem que ser feita pelo TCU e para a sociedade também. Então, ela existe sim. Talvez ela não esteja tão adequada como a gente gostaria, e é isso que a gente... quando a gente falou lá atrás da transparência, que uma coisa está muito relacionada com a outra, o que a gente tem tentado é melhorar a forma como essa prestação de contas tem sido feita. Por exemplo, a gente tem tentado implementar uma prestação de contas com base em resultados, então ela existe, ela não está ainda adequada como a gente gostaria, mas a gente tem batalhado para que ela fique melhor e mais adequada.

Entrevistado 8:

> Precisa evoluir e aperfeiçoar na questão do foco no resultado do que se propõe. O marco legal fala muito disso: focar a questão da prestação de contas no resultado do projeto, no resultado do investimento, e não nos procedimentos: nota fiscal disso, nota fiscal daquilo, prestar conta de recibo, de diária, de não sei o quê. Isso, lógico, tem que ser feito, mas o mais importante é você saber o seguinte: o projeto atingiu sua meta? Ele trouxe algum resultado que importa realmente para o desenvolvimento científico, econômico e social do país? Então, acho que essa parte ainda precisa evoluir, ou seja, avançarmos da prestação de contas financeira para a prestação de contas de atingimento de metas e resultados.

Sobre a prestação de contas dos resultados do FNDCT, pode-se observar, nos trechos das entrevistas, a recomendação de melhorias nesse processo. Reconhece-se a necessidade de evoluir e aperfeiçoar o foco nos resultados. A prestação de

contas não deve se limitar à demonstração de receitas e despesas do exercício; é fundamental que organizações como o FNDCT apresentem os resultados obtidos.

Esse aprimoramento permite um planejamento estratégico mais eficiente para os exercícios futuros e possibilita a obtenção de indicadores que comprovem se os resultados estão sendo alcançados.

Quando os objetivos do fundo não são considerados adequadamente atingidos, os gestores estão sujeitos a enfrentar consequências negativas? E o cumprimento adequado dos objetivos, resulta em consequências favoráveis aos gestores?

Entrevistado 1:

> [...] o empreendimento envolve riscos. Então, o próprio empreendimento público também envolve risco. O processo decisório para alocação de recursos, não dá para você atribuir que aquelas demandas que são apresentadas, que são atendidas, são ilegítimas. O que pode ser questionado é a visão estratégica que está colocada para emprego dos recursos. Quando você tem essa visão estratégica colocada, até do ponto de vista de eventual responsabilização, coisa nesse sentido, fica muito complicado também. Então, não tem jeito. Principalmente quando você está tratando de ciência, tecnologia e inovação, existe aí o risco tecnológico envolvido nesse processo. Agora, o dinheiro sendo bem empregado, eu considero que todas as iniciativas são bem-vindas com o correto emprego dos recursos.

Entrevistado 6:

> Não. Essa é uma das questões do Fundo. Os gestores não... se o recurso não foi aplicado adequadamente, o gestor não responde por isso. Ele responde se tiver... se ocorrer algum tipo de dolo ou culpa, se houver má-fé. Mas se o recurso foi simplesmente... não foi adequado na melhor... da melhor forma como ele deveria ter sido aplicado, ele não responde, o gestor não responde por isso.

Entrevistado 8:

> A primeira, sim. Os órgãos de controle estão em cima, inclusive nos próprios... em cada instituição você tem auditoria interna. É aquele órgão interno e o responsável que fica no pé da turma para poder a coisa ser bem-feita. Agora, isso é uma obrigação e é muito fiscalizado, e quem faz alguma coisa errada é penalizado. Agora, a outra pergunta que é, se você faz bem-feito e atinge um bom resultado, você tem...? Nem reconhecimento, às vezes, tem, sabe? Então, é uma parte que realmente não é bem reconhecida ainda, porque quem faz um bom trabalho deveria ter um certo valor melhor.

Conforme as respostas, quando se trata de ciência, tecnologia e inovação, existe um risco tecnológico inerente ao processo. Nesse contexto, caso o recurso não seja aplicado adequadamente, o gestor não é responsabilizado, exceto em situações de dolo, culpa ou má-fé.

Quanto à pergunta sobre se o cumprimento adequado dos objetivos resulta em consequências favoráveis aos gestores, as respostas indicam que não há reconhecimento ou incentivos pelos objetivos alcançados.

4.5.2 Capacidade de resposta

Para a categoria Capacidade de Resposta observam-se um código: “postura ética e profissional do agente público”. Sobre o princípio Capacidade de Resposta, foram formuladas cinco questões. A seguir, são apresentados trechos das respostas de um entrevistado de cada grupo para cada questão.

Há capacitação técnica dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', justifique. Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?

Entrevistado 2:

> [...] eu não consigo dizer que tem uma capacitação técnica clara. O serviço público, muitas vezes, é muito de ensaio e erro e de acúmulo de conhecimento. Você vai ter servidores que acompanharam, no que eles acompanharam, eles acumularam conhecimento, mas ainda falta ao FNDCT, ao setor, uma capacitação à altura da importância e da abrangência do FNDCT.

Entrevistado 5:

> Com relação a essa primeira questão, eu diria que em termos, o FNDCT é gerido por um conselho diretor, que por sua vez é desdobrado, existem vários conselhos setoriais, eles não recebem nenhuma qualificação técnica específica para compor esses conselhos. Os conselhos são formados em regra por gestores públicos ou por participantes dos setores até de inovação, como indústria e academia. Então, em tese, são pessoas que possuem qualificação e conhecimento sobre o assunto, mas não recebem, até onde eu tenho conhecimento, uma capacitação técnica específica de gestão, embora se possa pressupor que são pessoas com essa capacidade.

Entrevistado 8:

> Mas, como há troca de direções a cada governo, isso também influi, de certa maneira, na gestão do Fundo. Agora, ela tem o Conselho que lida com as decisões de como deve ser dirigido o FNDCT e esse Conselho tem realmente uma representação bastante abrangente e isso ajuda muito na definição. Então, acredito que, vamos dizer assim, todo o ecossistema de ciência, tecnologia e inovação está aprendendo, e os gestores do Fundo, especialmente da FINEP, eles hoje estão... acho que estão bem-preparados para fazer o trabalho necessário.

Sobre a capacitação técnica dos agentes públicos responsáveis pela gestão do FNDCT, conforme os entrevistados, os gestores do fundo são altamente qualificados em suas áreas de atuação. No entanto, não recebem capacitação técnica específica

para a gestão do FNDCT e para práticas de governança. Essa lacuna na preparação prejudica a governança do FNDCT. Os gestores são oriundos de diversas organizações, tanto de direito público quanto de direito privado. Contudo, a governança do fundo é regida pelas normas de direito público.

Há postura ética dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?

Entrevistado 1:

> Sim, os atores que atuam na governança do Fundo, existe sim uma postura ética. Ela tem suas balizes definidas pelo Código de Conduta do Servidor Público, pelo próprio código normativo do estabelecimento das atividades do servidor público, que são regidos ali pela Lei 8.112 e, também, pelo Código de Ética da Administração Pública.

Entrevistado 6:

> [...] sob o meu ponto de vista de auditora do TCU, eu nunca identifiquei nenhum tipo de ação, atitude dos agentes que trabalham no FNDCT, seja do Conselho Diretor ou seja do corpo técnico que faz a gestão do Fundo, que possa configurar alguma falta de ética. Minha resposta é que sim, que são éticos.

Entrevistado 8:

> [...] há, sim, uma postura ética dos agentes, até porque não só são profissionais qualificados, servidores públicos, mas também porque, na verdade, existe um sistema de controle muito forte em cima. E isso traz uma certa... um certo temor por parte do servidor de que, se ele não agir corretamente, ele vai sofrer penalidades. Então, a pressão e a própria postura profissional do servidor público que, em geral, é um bom servidor, esses que atuam tecnicamente, vamos dizer assim, são servidores da área técnica.

Conforme todos os entrevistados, há postura ética dos agentes públicos na gestão do FNDCT. Entre os motivos apresentados, destaca-se a obrigatoriedade de os gestores obedecerem à Lei n.º 8.112 (Brasil, 1990) e ao Código de Ética da Administração Pública, instituído pelo Decreto n.º 1.171 (Brasil, 1994).

Há postura profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?

Entrevistado 1:

> Sim, existe postura profissional, acho que existe comprometimento. É claro que isso muitas vezes se dá em nível individual, e aí isso depende, como qualquer outra atividade humana que é desenvolvida, isso depende muito do

> esforço individual de cada agente, e dos processos de reconhecimento também dentro da instituição, aquele servidor ou agente público que vai desempenhar determinada função, se é a pessoa mais adequada ou não para o desenvolvimento daquela atividade[...].

Entrevistado 6:

> O pessoal é extremamente profissional. A gente percebe a... principalmente quando a gente fala do corpo técnico, que são os diretores da FINEP, que são as pessoas que... a FINEP é a secretaria-executiva do FNDCT. Então, eu estou considerando como corpo técnico, se a gente pensar no alto escalão, são superintendentes e diretores da FINEP. E pensar em uma parte mais operacional, o técnico ali que mexe no dia a dia na execução do Fundo. O pessoal é extremamente envolvido, extremamente... voltando lá para a questão da ética, extremamente ético, dedicado. A relação com a gente aqui, com o TCU, é extremamente profissional, estão sempre prontos para responder aos questionamentos. Então, eu digo que sim, que há esse envolvimento, essa capacitação técnica, sim.

Entrevistado 8:

> A questão ética e a questão de postura profissional são, de alguma forma, alinhadas no perfil do profissional. E o perfil do profissional que a gente conhece lidando com esse... com os recursos do Fundo e os programas financiados pelo FNDCT são muito bons. Pessoas muito qualificadas e que têm aprendido ao longo do tempo, e têm feito realmente discussões bastante produtivas, e têm evoluído no sentido de... eu acho que a evolução do perfil profissional também é uma questão importante para o bom uso do Fundo.

Sobre a postura profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT, todos entrevistados afirmam que há postura profissional. Pode ser observada a preocupação da gestão do FNDCT em prestar contas à sociedade com as auditorias do TCU sobre a gestão de recursos do FNDCT.

Há qualquer tipo de instrumento disponível que capacite os cidadãos a entenderem o FNDCT? Se sim, quais?

Entrevistado 1:

> Acredito que não exista. Então, isso é uma condição até singular... plural, em relação a várias políticas públicas que são estabelecidas. E, realmente, a questão toda de capacitação dos atores interessados nas políticas públicas é até um pouco difícil de ser promovida pela administração pública, mas acredito que um passo necessário para que a população, os usuários possam compreender melhor as políticas públicas é a publicidade ativa.

Entrevistado 4:

> [...] a resposta é não. As ressalvas que eu faço a essa questão de que estamos no meio da Conferência Nacional e, também, existe uma tendência, uma intenção de transparência da parte orçamentária do FNDCT. Existem painéis, mas isso não é, definitivamente, participação popular, porque não é

> fácil entender esses painéis, realmente é para um público especializado. Aqueles conceitos de empenho, liquidação, ou seja, conceitos orçamentários mais técnicos. Então, isso {instiga} um pouco para quem tem interesse e conhecimento técnico na área orçamentária, mas participação aberta, realmente popular e aberta, que eu tenha conhecimento, não é o caso para o FNDCT.

Entrevistado 7:

> [...] desconheço, em relação a algum mecanismo de comunicação, do entendimento e tal. Acho que seria uma ação importante vinculado a como o ministério faz a importância da ciência e tecnologia, se tem uma pesquisa que trata sobre isso, acho que poderia ser uma ação interessante divulgar também a importância dos mecanismos de financiamento, dentre os quais o FNDCT. Mas vinculado, principalmente, àqueles segmentos, não sei se somente para a população em geral, mas eu veria principalmente para aqueles segmentos que são os financiadores, que eles vejam os resultados de forma mais direta.

Conforme os entrevistados, não há um instrumento disponível que capacite os cidadãos a entenderem o funcionamento do FNDCT. Essa situação é bastante prejudicial e agrava os problemas de assimetria de informação entre os gestores e os cidadãos.

Embora existam instrumentos de transparência disponíveis na página do FNDCT na internet, o conteúdo desses materiais é técnico, dificultando sua compreensão pelo público em geral. Seria interessante disponibilizar cartilhas na internet, escritas em linguagem cidadã, para explicar de forma clara e acessível o funcionamento do FNDC.

Há qualquer tipo de instrumento que permita o envolvimento dos cidadãos em discussões acerca do FNDCT? Se sim, quais?

Entrevistado 3:

> Um cidadão mais micro, a sociedade de certa forma organizada ou comunidades, talvez não tenham acesso. Então, você tem instituições representativas, como as universidades, a SBPC, a ABC, a MEI, a CNI, mas talvez o cidadão, em um âmbito mais micro, talvez não tenha.

Entrevistado 4:

> [...] não tenho conhecimento de que haja instrumentos que procurem envolver os cidadãos e cidadãs, que não sejam os interessados, na discussão da gestão do FNDCT.

Entrevistado 9:

> [...] Que eu saiba não. Existem instrumentos de participação dos stakeholders, dos interessados. Isso tem. Você tem um Conselho Consultivo na FINEP, você tem um conselho, você tem os conselhos todos, mas do cidadão, consulta pública, essas coisas, não conheço. Agora está havendo a

> Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Eu acho que esse é o único instrumento que existe de participação mais ampla e, mesmo assim, ela é muito... a participação que se dá é muito do pessoal ligado à área de ciência, tecnologia e inovação.

De acordo com os entrevistados, não há instrumentos que permitam o envolvimento dos cidadãos em discussões sobre o FNDCT. Segundo eles, as discussões estão concentradas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, o que dificulta a participação do público em geral. Contudo, considerando que os recursos do FNDCT são públicos, seria importante a participação dos cidadãos na gestão desses recursos, pois a ausência dessa participação também gera problemas de assimetria de informação.

Embora os temas do FNDCT sejam específicos e complexos, o que dificulta a inclusão direta do cidadão comum nas discussões, é importante lembrar que o FNDCT utiliza recursos públicos provenientes da arrecadação tributária. Assim, torna-se necessária a participação da população nesse processo. Uma sugestão seria a indicação de representantes da sociedade, como ocorre no Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que contam com representantes dos trabalhadores.

4.5.3 Confiabilidade

Para a categoria Confiabilidade, observam-se dois códigos: "objetivos e diretrizes previamente definidos" e "passar segurança à sociedade". A respeito da confiabilidade, foram elaboradas três questões no roteiro de entrevistas.

O FNDCT costuma manter os objetivos e diretrizes previamente definidos ou é comum haver alterações de objetivos e diretrizes? Explique.

Entrevistado 3:

> Isso é um problema sério do FNDCT. A gente muitas vezes quer pulverizar e quer: “Ah, agora o político tal acha que é importante isso; o outro ali acha que é importante aquilo”. Os recursos são pulverizados e provocam muito pouco efeito para o país, e aí você vai em uma Suíça, por exemplo, os caras escolheram quais são as áreas temáticas que eles querem ser os melhores do mundo e perseguem isso com uma obsessão e orçamentária, ou seja, botar 1,5 bilhão em um centro, de dólares, em um centro, ou seja, 1,5 bilhão vezes cinco, miseravelmente, são R$ 7,5 bilhões. R$ 7,5 bilhões é quase o orçamento do FNDCT, da FINEP, por exemplo, de um ano. Os caras não hesitaram em pegar e botar isso. Esse é um problema sério no nosso país. Essa pulverização de recursos que se dá por problemas políticos e a gente vê isso toda hora, seja orçamento, emendas parlamentares, moeda de troca.

> A ciência não pode estar refém disso. A ciência não pode estar refém disso. Eu acho que isso é um grande problema.

Entrevistado 4:

> Então, esses instrumentos, o PPA e o Plano Anual de Investimento, eles nos permitem tentar responder essa pergunta, de certa forma, mas a resposta é negativa. Eu não vejo uma constância. Se a gente olhar para os Planos Anuais de Investimento, se a gente olhar para o PPA, a gente não vê uma constância, aquela ideia mesmo da política de Estado de olha, o FNDCT é para isso. Os PPAs, ao longo dos mandatos, vão reconhecendo e entendendo que existe já um histórico, que existiram definições lá atrás que elas precisariam ser continuadas, então a gente não vê essa visão no FNDCT. Os PPAs mudam muito, como várias outras políticas mudam muito quando mudam os governos. O Plano Anual de Investimento, ele é um documento que, nós aqui no Tribunal, avaliamos como muito insuficiente para o planejamento operacional do Fundo por um motivo principal: antes da Lei Complementar nº 177 de 2021, simplesmente a dificuldade de recurso, o volume de contingenciamento era muito grande. Os Planos Anuais de Investimento até 2022, mais ou menos, eles eram bastante comprometidos pelas operações já contratadas lá atrás. Eles não eram instrumentos efetivos de plano, de planejamento ali operacional de curto prazo para 1 ano ou não. Para resumir... eu queria fazer um complemento ainda antes de resumir essa pergunta. De 2023 para cá, com a mudança de governo, existe uma ideia, uma tentativa que já está tentando ser operacionalizada, na verdade, de trazer para a gestão do FNDCT a ideia das políticas orientadas por missões.

Entrevistado 8:

> Não, ele em geral segue a determinação do comitê gestor, das políticas públicas, da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, mas pode acontecer coisa que, às vezes, modifique isso. O caso da Covid-19 foi uma questão... apareceu a Covid-19, precisava investir na questão de atacar o problema da Covid-19, desenvolvimento de vacina, aqueles respiradores, aquilo tudo. Às vezes, muda em função de uma contingência, você muda. Mas, em geral, ele tem uma trajetória bem definida, bem discutida, previamente organizada.

Sobre o FNDCT, a questão de manter os objetivos e diretrizes previamente definidos ou realizar alterações foi abordada pelos entrevistados. Segundo eles, os recursos do fundo são frequentemente pulverizados, o que resulta em um impacto muito limitado para o país. Embora ocorram mudanças devido a contingências, em geral, o FNDCT segue uma trajetória bem definida, amplamente discutida e previamente organizada.

O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação? Se sim, como? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?

Entrevistado 2:

> [...] quando o Fundo consegue fazer a sua prestação de contas, ele tem muita coisa boa para apresentar. Por exemplo, grande parte das pesquisas em saúde passaram pelo FNDCT, são coisas muito importantes. O FNDCT pagou, por exemplo, e ajudou a construção do navio oceanográfico. É

> importante? É superimportante. Agora, não é uma coisa, às vezes, que a sociedade entenda como: “oh, que coisa linda!”. Porque a gente tem... mas a gente consegue ser ...o que eu acho que o Fundo ainda não conseguiu direito é conseguir que a sociedade entenda a grandeza de tudo que foi feito e a importância. Você tem projetos importantíssimos no país inteiro, grandes, que foram feitos com recurso do FNDCT. Está faltando é mais comunicação.

Entrevistado 4:

> Eu creio que a pergunta 19 resta um pouco prejudicada por falta de interesse mesmo, de penetração do tema FNDCT na sociedade civil, como amplamente falando. Então, eu acho difícil de avaliar por falta de interesse, nem da imprensa, nem da sociedade civil como um todo sobre a atuação do FNDCT.

Entrevistado 7:

> que até muito recentemente não passava essa ideia de segurança por duas razões. Primeiro, em relação ao próprio contingenciamento que era imposto pelo governo. O fato de você não ter a garantia de recurso não só para os agentes ali que estavam operando nas agências, mas também para a sociedade não via a execução desse recurso. Muito anteriormente, até a imprensa se dedicava muito a isso. Eu diria que há alguns anos, mais recentemente, a não ser agora, que houve mudança na alteração que não permite o contingenciamento, mas até muito recentemente o pessoal sequer... a gente via isso falado. Então, esse contingenciamento não trazia essa segurança. E a segunda razão é exatamente a falta de divulgação dos resultados dessas ações, talvez até por não ter essa avaliação mais precisa. Talvez fosse preciso fazer essa avaliação de forma mais consistente, mas por mais que fosse feita, você tinha um volume muito pequeno de recursos para dar impacto nessa divulgação. Essas são as duas razões: a restrição de recurso e os mecanismos que a gente tem para avaliação e divulgação das ações.

Conforme os trechos das entrevistas, falta à sociedade conhecer o FNDCT e reconhecer sua importância. Por exemplo, grande parte das pesquisas em saúde utiliza recursos financeiros concedidos pelo FNDCT. Uma possível solução seria aumentar a comunicação sobre as atividades do fundo, ampliando a visibilidade de sua relevância.

Além disso, o contingenciamento anteriormente imposto pelo governo não garantia os recursos para os agentes que operam com o FNDCT, e a sociedade não percebia a execução desses recursos. Com a promulgação da Lei Complementar n.º 177/2021, o FNDCT foi transformado em fundo contábil-financeiro, com a vedação de seu contingenciamento. Contudo, essa mudança na legislação ainda não foi devidamente divulgada.

O FNDCT tem ações consistentes com a sua missão institucional? Apresente exemplos.

Entrevistado 1:

> Existem ações consistentes com a sua missão institucional, apesar dessa missão não estar estabelecida no contexto de um planejamento estratégico, mas você tem os objetivos que são colocados na própria lei do Fundo. E ele atende. Aí você precisaria avaliar os resultados para saber de que forma esses objetivos são atendidos, e aí você pode medir essa percepção ao longo do tempo.

Entrevistado 5:

> Eu entendo que sim, mas vou fazer uma ressalva. O FNDCT, ele é um Fundo destinado ao desenvolvimento científico, tecnológico, como diz o nome, então nós entendemos que ele tem uma missão institucional de fomentar a inovação, o que eu diria que pressupõe, de certa forma, fomentar iniciativas que o mercado, a sociedade, de forma dissociada, não vai ser capaz de alcançar. Isso vai envolver, por exemplo, situações em que se tem um risco tecnológico muito alto, ou situações em que você tem um desequilíbrio tecnológico de recursos humanos muito grande de regiões do país. Então, no fundo, em regra, ele atua com essa missão de promover a inovação. Eu diria que ainda existe alguma dúvida, talvez em algum momento, quanto a amplitude, por assim dizer, da inovação ou do risco tecnológico que deve ou não ser apoiado pelo Fundo, porque o Fundo apoia também iniciativas que visam a uma inovação incremental ou uma inovação no âmbito da empresa que não necessariamente incrementa a tecnologia nacional, mas sim a capacidade produtiva de um setor ou de uma empresa ou de uma região, o que, em alguma medida, está aderente aos objetivos do Fundo, mas, por outro lado, gera algumas dúvidas, por exemplo, sobre a sua sobreposição com relação a situação de um banco de desenvolvimento. Então, acho que, nesse sentido, ainda cabe uma reflexão quanto a qual é a abrangência do tipo de inovação que fomenta a ciência e o desenvolvimento tecnológico.

Entrevistado 9:

> [...] toda a pesquisa científica no Brasil, a infraestrutura de pesquisa das universidades, até algumas empresas que são importantes, foram apoiadas em algum momento pelo Fundo e continuam. É o principal instrumento de financiamento da infraestrutura de pesquisa nas universidades. Até, em alguns momentos, deu dinheiro para o CNPq, para financiar bolsa, acho que ainda dá, para a EMBRAPA, esse tipo de coisa. Agora, de novo, isso é uma avaliação geral. Se você me perguntar o que foi efetivamente desenvolvido com o recurso do FNDCT, poucos exemplos existem na área de inovação. Você vai pegar a Embraer, vai pegar uma parte da Petrobras de pesquisa em águas profundas, vai pegar a {WEG}, que é uma cliente da FINEP antiga, a Marco Polo. Mas do ponto de vista do que seria a melhoria do sistema de inovação no Brasil, não, porque o Brasil não inova.

Sobre sua missão institucional, conforme as entrevistas, o FNDCT é reconhecido como o principal instrumento de financiamento da infraestrutura de pesquisa nas universidades. No entanto, é necessário verificar o que foi efetivamente desenvolvido com os recursos do fundo, já que existem poucos exemplos concretos na área de inovação.

4.5.4 Equidade e participação

Na categoria Equidade e Participação, foram utilizados 8 códigos, dos quais os seguintes foram citados nas entrevistas: "tratamento justo das partes interessadas", "comitê técnico", "conselho gestor", "comissão de políticas públicas", "participação social", "ouvidoria" e "conferência de políticas públicas". Sobre o constructo Equidade e Participação, foram elaboradas três questões no roteiro de entrevistas.

No âmbito das atividades do FNDCT, são adotadas medidas para garantir um tratamento justo e equitativo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas? Fale sobre isso e se possível apresente exemplos.

Entrevistado 1:

> Existem políticas definidas até no próprio Fundo. Então, regras para utilização dos recursos, principalmente em ações voltadas ao fortalecimento da infraestrutura, em que você tem ali uma cota mínima para atendimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E isso se dá, então, a verificação. Existem processos seletivos para você selecionar as propostas, as propostas que estariam aptas ao recebimento dos recursos do Fundo. Então, existe essa baliza, essa cota mínima de atendimento e que, digamos, essa tentativa de reparação, uma reparação regional esbarra também nas próprias limitações que foram impostas a essas regiões ao longo dos anos, ao longo do tempo. Então, poderia sim você estabelecer outros critérios e até critérios menos rígidos para que essas instituições fossem habilitadas? Isso é um caso a ser analisado, ou trabalhar com uma situação específica em relação ao processo seletivo de regiões, de instituições situadas nessas regiões.

Entrevistado 4:

> Então, os mecanismos de justiça, equilíbrio e equidade, para resumir, que eu entendo que existam, são esses: o fato de cada conselheiro ter o direito a 1 voto, e eles têm representações setoriais, pesquisa, empresas, academia, etc., e governo. E, me contradizendo um pouco, o governo tem mais votos por como está desenhado as cadeiras no assento do Conselho Deliberativo e, por outro lado, em outra linha de análise, também existe uma determinação de uma norma que tenta induzir que os recursos não reembolsáveis sejam utilizados de forma desconcentrada em relação às regiões do país.

Entrevistado 7:

> [...] o Fundo tinha uma visão menos equitativa, naquele momento que eu vivenciei, e mais uma visão em relação à manutenção dos programas onde havia mais risco, onde... programas relevantes que têm algum objeto com o Fundo, sejam programas científicos e programas de inovação, muitos programas que a FINEP apresentava ou o ministério apresentava. Mas poderia ter algum critério, em tendo uma maior disponibilidade de recursos, algum critério vinculado a uma maior equidade, no mínimo, se eu pensar em

> relação às fontes de financiamento que se direcionavam os recursos dos programas e ações do Fundo.

Conforme os entrevistados, são adotadas medidas para garantir um tratamento justo e equitativo a todas as partes interessadas, com destaque para a aplicação de regras na utilização dos recursos, especialmente em ações voltadas ao fortalecimento da infraestrutura nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas medidas representam uma tentativa de equalizar o desenvolvimento entre as diferentes regiões do Brasil.

De que forma o interesse social/público é considerado na tomada de decisão?

Entrevistado 1:

> Mas a cada ano você tem esse calendário de governança se repetindo, digamos assim. Se poderia ser ampliado esses mecanismos de participação popular? Eu acredito que sim, acho que sempre é bem-vindo. Acho que você teria que trabalhar, de alguma forma, melhor esse calendário anual. Existem limitações também que são impostas pela própria Lei Orçamentária Anual. Então, muitas vezes o orçamento daquele ano fica disponível para execução ali. Um tempo depois, eu diria até que na maior parte do ano ele está disponível. O que eu quero dizer o seguinte, muitas vezes aquelas iniciativas aprovadas para aquele ano têm que ser executadas dentro do exercício. Tudo bem que se elas não forem executadas dentro do próprio exercício, mas aí elas vão ter que ser reavaliadas em um outro calendário de governança a ser estabelecido no exercício posterior. Então... mas eu acredito que isso também não seja um empecilho. E as instituições governamentais, instituições da sociedade civil organizada têm que se fazer representadas dentro das instâncias de governança, e aí canalizando também as demandas advindas dos setores que elas representam.

Entrevistado 4:

> [...] não existem essas formas de participação que considerem o interesse social e público na tomada de decisão do FNDCT. Nesse sentido amplo, realmente, de participação, como a gente está falando do cidadão na ponta, de ouvidorias, consultas públicas, eu não conheço esses instrumentos sendo usados pelo FNDCT, mesa de diálogo, nada disso.

Entrevistado 8:

> Pois é, isso é uma discussão que ocorre no comitê gestor e na própria... no conselho superior da FINEP. Essas coisas são levadas em consideração, esses interesses e tal. Lembrando sempre que o Fundo é uma receita que vem de recolhimento de impostos das empresas, cujo foco principal é o desenvolvimento da inovação, porque nós somos... o Brasil é muito avançado na publicação científica, mas na inovação nós ainda estamos muito atrasados – 13ª posição em produção científica e 49ª... melhorou até um pouco recentemente para 49ª no ranking de inovação –. E isso é função exatamente da necessidade de utilizar mais recursos e de forma que o recurso possa atender à questão da inovação para o desenvolvimento do país. Quando você fala em desenvolvimento do país, você fala de políticas públicas que, na verdade, estão lidando com o interesse social, não só econômico e científico, mas também social para o desenvolvimento, para o país ter qualidade de vida para a sociedade que vai usufruir desses programas de políticas públicas.

Os entrevistados alertam que não conhecem instrumentos que garantam que o interesse social ou público seja considerado na tomada de decisão. Embora não exista uma participação social mais ampla nas decisões do FNDCT, é importante lembrar que essas decisões podem impactar toda a sociedade.

Conforme os entrevistados, as instituições da sociedade civil organizada devem se fazer representadas nas instâncias de governança do FNDCT, canalizando as demandas advindas dos setores que elas representam.

Considera adequadas as formas de participação no FNDCT? Fale sobre isso.

Entrevistado 1:

> Acho que tem que haver essa busca constante pela melhoria da governança. Isso está previsto, inclusive, no... tem um referencial de governança que é estabelecido pelo TCU, então deve-se buscar sempre os melhores meios para a governança ou para a tomada de decisões quanto a destinação de recursos ou verbas públicas. Acho que isso sempre tem que estar em constante aprimoramento.

Entrevistado 4:

> [...] entendo que poderia haver um esforço, sim, do Fundo, de chamar como ouvintes ou como ouvir mesmo, criar momentos de escuta de... via audiência, via qualquer instrumento que seja viável, para chamar membros que não estejam... que normalmente não têm... não é nem participação mesmo, mas não têm escuta, não têm voz na decisão das políticas do Fundo. Posso dar exemplos. Por exemplo, eu não vou saber o nome, mas a CONFAP, o Conselho das Fundações de Apoio Estaduais, chamar os estados menos desenvolvidos para participar da... como ouvinte, pelo menos, das decisões; ouvir quais são as demandas de entes e... entes políticos mesmo que, normalmente, não estão envolvidos e não são chamados para definir os {números/rumos} do Fundo. Esse aí é um tipo de melhoria que poderia ser feita, sim. Chamar os bancos regionais talvez, as entidades que têm a vocação para o desenvolvimento regional e que entendem as demandas ali das diversas regiões. É uma maneira talvez de desconcentrar e democratizar mais o uso do Fundo. Acho que esse esforço poderia ser feito, sim. Acho que tem espaço para isso e não tem vedação legal, naturalmente.

Entrevistado 9:

> Não é uma questão simplesmente de participação, é uma questão da política. Ou seja, o FNDCT hoje tem que estar mais voltado, muito mais voltado para resolver determinados problemas na sociedade relacionados a questões de serviços públicos da cidadania, como água, esgoto, transporte público, saúde. Isso tudo não é que ele vai resolver, ele pode ajudar em muito, porque são tecnologias que você pode colocar a serviço da sociedade para resolver esses problemas, mas você tem que chamar essas pessoas que vão ser alvo disso para participar da discussão. Então, isso falta.

Conforme os entrevistados, as formas de participação no FNDCT devem passar por constante aprimoramento. Não se trata apenas de uma questão de participação, mas também de política. Os entrevistados destacam a necessidade de melhorar os mecanismos de participação no FNDCT. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a inclusão de bancos regionais e entidades com vocação para o desenvolvimento regional, que possuem maior entendimento das demandas específicas das diversas regiões do país.

4.5.5 Integridade

Para a categoria Integridade, os códigos citados foram: "análise de riscos", "regras de conduta" e "informações de auditoria". A seguir, apresentam-se as duas questões elaboradas sobre o princípio da Integridade e trechos das respostas de três entrevistados.

São adotadas políticas de integridade na gestão do FNDCT? Fale sobre elas.

Entrevistado 1:

> [...] existem normas que regem a conduta dos servidores públicos no desempenho de suas funções, então essa questão da... – me faltou a palavra agora, da integridade –, a integridade compreende todo esse arcabouço. Está previsto nesse arcabouço normativo, definido dentro das regras de conduta do servidor público. Então, a regra é essa, então tem que ser essa conduta pautada por esses princípios, principalmente a gente vê o princípio administrativo da legalidade, impessoalidade também que são quase irmãos. Impessoalidade no sentido de se você não confere também, devido ao caráter de transparência, o caráter democrático, aos atos que são praticados, muitas vezes esses atos, na maioria das vezes eles se tornam ilegais também, se tornam atos não pautados pelo princípio da legalidade.

Entrevistado 5:

> No caso da gestão do FNDCT especificamente, eu desconheço a existência de uma política de integridade específica. Pela composição do Fundo, liderada regimentalmente por agentes públicos e por participantes de determinados setores econômicos, eu entendo que, em regra, são agentes que passaram por um escrutínio, mas eu desconheço uma política de integridade específica. A tomada de decisões no âmbito do FNDCT, ela é, em regra, realizada sempre por meio de reuniões ordinárias, extraordinárias, que são publicizadas. Então, nesse sentido, eu entendo que existe, de forma incipiente, um tipo de controle da integridade e, embora eu acredite que esse processo seja passível de melhoria, ele é um pouco institucionalizado, mas ocorre de forma razoavelmente aferível para os interessados. No caso da FINEP, enquanto Secretaria Executiva do FNDCT, que opera os recursos, eles têm sim uma política de integridade, inclusive com uma avaliação periódica de riscos. Então, na FINEP, eu sei que ocorre essa política, ela é mais bem delimitada e, como é alta gestão, ocorre de forma mais profissional.

Entrevistado 9:

> Eu acho que tem, principalmente a partir, se não me engano, da Dilma ou por aí... a partir de meados... do início do século 21, você passou a ter as ouvidorias na FINEP e no FNDCT, no Ministério. Você passou a ter uma participação maior, tanto do CGU quanto do TCU.

Os entrevistados afirmaram desconhecer a existência de uma política de integridade específica na gestão do FNDCT. Segundo eles, a tomada de decisões no âmbito do FNDCT ocorre, em regra, por meio de reuniões ordinárias e extraordinárias, que são publicizadas. Nesse sentido, entendem que há uma política de integridade, ainda que de forma incipiente.

Por outro lado, na FINEP, responsável pela gestão dos recursos do FNDCT, existe uma política de integridade bem delimitada. É importante lembrar que a administração de recursos públicos exige a prestação de contas, sendo indispensáveis instrumentos que comprovem a legalidade na concessão desses recursos.

Caso sejam adotadas políticas de integridade, como você as caracteriza: são mais baseadas em contexto, evidências e riscos ou mais baseadas em programas de conformidade rígidos? Fale sobre isso.

Entrevistado 2:

> [...] eu tenho impressão, da experiência que eu tenho, é que o contexto evidência e risco tem feito muito mais efeito do que uma conformidade rígida.

Entrevistado 6:

> São baseadas em risco. [...], eles têm uma política de risco que estão implementando agora que, inclusive, está na... a gente está fazendo uma fiscalização contínua agora na aplicação dos recursos do FNDCT.

Entrevistado 7:

> [...] é mais baseado no âmbito, no decorrer das ações pelo contexto, o que você tem ali que é apresentado nas ações, o que aquilo ali, de fato, pode significar. Então, uma discussão relativamente aberta, e quais são alguns riscos de não execução de uma determinada ação.

Conforme as entrevistas, observa-se que a política de integridade adotada está baseada em risco, contexto e evidências. De acordo com os entrevistados, o FNDCT está implementando uma política de gestão de riscos. É importante destacar que instituições privadas que concedem recursos tomam suas decisões com base na

gestão de riscos. Da mesma forma, sendo o FNDCT responsável pela concessão de recursos públicos para PD&I, é indispensável a implementação de uma política robusta de gestão de riscos para garantir a adequada administração dos recursos públicos.

4.5.6 Melhoria regulatória

Para a categoria Melhoria Regulatória, foi utilizado o código "avaliação de políticas e de atos normativos". Sobre o princípio da Melhoria Regulatória, foram formuladas duas questões no roteiro de entrevistas.

São avaliadas propostas de aperfeiçoamento da atuação do FNDCT? Apresente exemplos.

Entrevistado 1:

> Existe uma melhoria recente que foi estabelecida no ano de 2023, inclusive foi objeto de uma medida provisória, Medida Provisória 1139, onde a taxa remuneratória dos empréstimos que a FINEP contrai junto ao FNDCT ela foi alterada de TJLP para TR, mas se nós verificamos mudanças regulatórias, a lei do FNDCT data de 2007 e o decreto regulamentador de 2009. Eu considero que você dispor de uma estabilidade normativa é o ideal para a implementação das políticas públicas. Ali... é claro que cada uma delas precisa de aperfeiçoamento, mas dentro dos próprios instrumentos que são conferidos, até mesmo o estabelecimento de normas infralegais, você pode, digamos, harmonizar ou equalizar determinadas situações relacionadas a, talvez, sobre melhores regras para a utilização dos recursos do Fundo.

Entrevistado 4:

> Sim. A Lei nº 11.540, que é a lei que regulamenta o Fundo, vem sofrendo alterações constantes. Ultimamente, recentemente, ela... teve a Lei nº 177 que alterou essa lei, alguns artigos dessa lei, e alterou a LRF também para atuar nessa questão da alocação de recursos em reserva de contingência e do contingenciamento de recursos. A gente tem algumas propostas de alteração dessa lei no Congresso; eu sei de uma proposta de alteração, eu estou tentando lembrar aqui qual é a alteração, mas a gente tem uma proposta de alteração que vai refletir no Fundo.

Entrevistado 8:

> [...] isso é feito na discussão do comitê gestor, periodicamente, mas ele precisa aperfeiçoar muito. Até porque os próprios stakeholders [...]não conhecem com detalhe, com profundidade, o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, que é composto da Emenda Constitucional 85, que colocou inovação na nossa Constituição brasileira; a Lei 13.263, que é uma reedição da Lei de Inovação; e o Decreto 9283, que faz a regulamentação da lei. Portanto, você tem um conjunto de normas jurídicas completo que precisa ser entendido, porque ele foi construído exatamente para facilitar essa questão do uso do recurso, a questão regulatória mesmo.

Sobre a avaliação das propostas de aperfeiçoamento da atuação do FNDCT, os entrevistados afirmam que ela é realizada. Como exemplo, destacam a Lei n.º 11.540, que regulamenta o Fundo, e que vem sofrendo alterações constantes, sendo a mais recente a Lei Complementar n.º 177, que proíbe o contingenciamento de recursos.

São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente? Apresente exemplos.

Entrevistado 1:

> Então, essas consultas públicas não são realizadas. Existe o processo de revisão que ele é definido, mas é limitado às instâncias de governança do Fundo. Então, exemplo: existe a portaria, existe uma resolução que rege, que regra a utilização dos recursos do Fundo, [...]. Então essa é uma resolução que trata das políticas e das regras para a utilização dos recursos. A última revisão que nós tivemos, a Resolução 845 agora de 2024, foi aprovada em 2023 e foi publicada agora em 2024.

Entrevistado 4:

> Eu não percebo isso na administração do Fundo de tentar trazer essas boas práticas de, principalmente, chamar a sociedade, de trazer legitimidade às decisões e de também tentar fazer políticas de longo prazo, políticas de Estado em nome do governo. A gente... eu não tenho percebido isso desde quando acompanho o Fundo de 5 anos para cá, pelo menos.

Entrevistado 8:

> Isso tem sido pouco feito. [...] o fato do desconhecimento do marco legal, ele... se as pessoas não conhecem, não fazem esse detalhamento institucional, não fazem as consultas públicas, não fazem a discussão necessária para divulgação. Então, isso realmente está faltando, pelo fato de que ele ainda é desconhecido e não bem entendido pelas instituições e até pelos próprios órgãos de controle.

Quanto à edição e revisão de atos normativos pautados pelas boas práticas regulatórias, legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, incluindo a realização de consultas públicas sempre que conveniente, os entrevistados afirmam que o FNDCT não adota essas boas práticas. Além disso, destacam que consultas públicas não são realizadas, e o processo de revisão é limitado às instâncias de governança do Fundo.

Como observado em outras respostas, há uma falta de participação da população na governança do FNDCT, o que reforça a necessidade de maior inclusão e transparência nesse processo.

4.5.7 Transparência

Para a categoria Transparência há cinco códigos: clima de confiança, direção, disponibilizar dados abertos, linguagem cidadã e prestar informações.

São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações relacionadas aos programas, projetos e investimentos realizados pelo FNDCT, de acordo com os princípios de transparência e prestação de contas estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), garantindo não apenas o cumprimento das disposições legais, mas também a ampla divulgação das atividades e resultados do fundo?

Entrevistado 1:

> Essas medidas de transparência, principalmente transparência ativa ou publicidade plena das informações é algo que sempre pode ser melhorado. Muitas vezes essa transparência ativa se dá, eu acredito que em relação ao FNDCT, se dá de forma um pouco, digamos, até acanhada.

Entrevistado 4:

> A transparência do FNDCT é um ser em constituição em evolução [...] já foi bem pior, eu diria que hoje ela é razoável. Tem muito espaço para melhora, então eu vou... provavelmente, a pergunta já inclui isso, em que pontos, mas eu vou especificar em que ela é razoável, em que ela melhorou e os pontos ainda a melhorar.

Entrevistado 7:

> Eu diria que, relativamente, é tranquilo você conseguir essas informações. Talvez, não... bom, não tentamos assim a um nível do detalhe de projeto a projeto, [...]. Mas em relação ao acesso geral de valores, de valores alocados e de valores executados, eu diria que sim, você tem uma relativa transparência dos recursos que ali são executados.

De acordo com os entrevistados, a disponibilização de dados pelo FNDCT pode ser aprimorada. Atualmente, essa disponibilização é considerada acanhada, limitando-se ao que é estritamente determinado pelas obrigações da administração pública.

O princípio da publicidade exige a ampla disponibilização de informações sobre a administração pública, incluindo o FNDCT. A adoção de práticas como a publicação de dados abertos na internet permitiria que a sociedade tivesse maior acesso às informações sobre o fundo, promovendo transparência e conhecimento público.

A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança internamente?

Entrevistado 1:

> Acho que sempre existe espaço para melhoria e acho que isso é uma coisa importante. Inclusive, isso é demanda de órgãos de controle.

Entrevistado 6:

> [...] eles se sentem mais seguros em executar o trabalho que eles têm que executar a partir do momento que eles conseguem dar transparência a esses dados, por que o que acontece? Às vezes, a falta de transparência, ela é internamente, uma área não sabe exatamente o que a outra área está fazendo. E a partir do momento que esses dados ficam públicos, todo mundo, inclusive as pessoas que trabalham no Fundo, elas ficam... acessam essa informação, eu acho que isso deixa elas mais seguras, sim, mais confiantes.

Entrevistado 8:

> Eu acredito que sim. Eu acredito que sim, porque os atores que estão envolvidos no processo da utilização do fundo, não só na elaboração dos programas, que são as agências de fomento, como os operadores do Fundo, que são servidores da FINEP, do CNPq ou das próprias FAPs, que pegam parcela desse fundo, são... tranquilamente, eles são confiáveis e têm credibilidade suficiente para dar uma certa confiabilidade ao uso do recurso.

Conforme os trechos das entrevistas, a transparência do FNDCT contribui para o desenvolvimento de um clima de confiança internamente. Essa transparência possibilita que servidores e gestores tenham segurança em suas atuações, pois conhecem os processos e a gestão do FNDCT, o que também serve como fator motivador para esses profissionais.

A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança com os agentes externos?

Entrevistado 3:

> [...] o FNDCT não pode mais ser contingenciado. Houve o descontingenciamento do FNDCT, e agora nós temos um orçamento crescente, a FINEP ano passado operou R$ 10,5 bilhões, esse ano parece que vamos operar R$ 14 bilhões de recursos, mas vivemos no passado recente momentos de vale e picos que fazem exatamente uma descontinuidade na política de CTI que é péssima para o país, por quê?
>
> Porque isso causa uma confusão na cabeça das instituições, das empresas[...].

Entrevistado 6:

> Sim, com certeza, pelos mesmos motivos. A partir que você... do momento que você dá mais transparência aos dados, você gera mais confiança. Mas aí é o que eu falo, essa transparência ainda é parcial. Então, a confiança acaba sendo parcial também.

Entrevistado 9:

> Eu acho que existe uma transparência do Fundo. O que não existe é aquele outro ponto que prejudica a transparência, por quê? Porque na ausência de uma política de ciência, tecnologia e inovação com aquelas definições que a gente diz, com uma missão, metas, objetivos, orçamentos especificados para cada ação, não em geral, como é feito hoje, você tem uma dificuldade de fazer isso. Você não cria uma confiança no sentido de que existe uma norma ou uma diretriz operacional que venha da estratégia para o contrato. Então, você tem uma fragmentação da atuação, quase que contrato a contrato, principalmente na área de tecnologia, e na área de ciência com os convênios, você faz via editais também específicos para cada área. Então, eu acho que esse é um ponto que tem que ser muito melhorado.

Conforme os trechos das entrevistas, a transparência do FNDCT contribui para o desenvolvimento de um clima de confiança com agentes externos. No entanto, essa transparência ainda é parcial, o que resulta em uma confiança igualmente limitada, especialmente quando ocorrem problemas como o contingenciamento de recursos.

É necessário que a gestão do FNDCT amplie a publicidade sobre a promulgação da Lei Complementar n.º 177/2021, que alterou a Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) e vedou a limitação orçamentária e financeira do FNDCT. A Lei Complementar n.º 177/2021 também transformou o FNDCT em um fundo contábil-financeiro, proibindo seu contingenciamento. Além disso, é importante destacar a Lei n.º 11.540/2007, que modificou a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Como percebe o clima de confiança em relação a cada Stakeholder?

Entrevistado 3:

> Eu acho que agora, com essa questão do descontingenciamento, [...], começa a haver uma melhora desse clima, mas, mesmo assim, a falta de clareza na alocação do FNDCT, isso ainda é feito um pouco na base do politburo, o negócio ainda é em Brasília e a coisa é meio fechada. Eu sei, porque, por exemplo, as Fundações de Amparo à Pesquisa dos estados estão questionando essa questão. Como é que é feita essa alocação? Isso ainda não é muito claro. Ainda necessita de uma discussão mais profissional.

Entrevistado 6:

> [...] a gente percebe uma confiança limitada entre o Fundo e o MCTI. A gente percebe um problema de comunicação, um problema de relação que afeta a confiança entre o Fundo... o Fundo não, a FINEP, porque o Fundo está sob o guarda-chuva do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, mas quem executa o recurso e quem é a secretaria executiva do fundo é a FINEP. E a gente percebe esse problema de comunicação que gera. Aí tem problema de transparência, tem problema de confiança, então a gente vê que não tem uma confiança ali estabelecida, uma relação, um fluxo de comunicação adequado entre o MCTI e a FINEP, que é a secretaria executiva do Fundo.

Entrevistado 7:

> [...] minha percepção das agências, de quem estava ali demandando do Fundo, você tinha a intenção de ter o recurso, mas alguma desconfiança em relação... desconfiança, assim, não que o recurso não fosse definido a partir do momento que fosse decidido, mas desconfiança em relação à regularidade desse recurso.

Conforme os entrevistados, sobre o clima de confiança em relação a cada *stakeholder*, foi mencionado que o descontingenciamento dos recursos trouxe uma melhora inicial nesse aspecto. No entanto, a falta de clareza na alocação dos recursos disponibilizados pelo FNDCT ainda prejudica significativamente o clima de confiança entre os stakeholders. Além disso, os entrevistados destacaram que há uma desconfiança em relação à regularidade da disponibilização dos recursos, o que compromete ainda mais a relação de confiança com os agentes envolvidos..

4.5.8 Proposta de reestruturação de governança do FNDCT

Foi solicitada uma proposta para reestruturação da governança do FNDCT.

Indique, caso possa, um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.

Entrevistado 1:

> [...] talvez um benchmarking para esse contexto, exemplos de governança que funcionem, eu acredito que a gente não precisa ir muito fora do país, talvez a gente possa ter alguma visão ali, um olhar em relação ao próprio Conselho Curador lá do FGTS, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Então, existem coisas, experiências aplicadas, dentro do contexto do próprio país, da própria Administração Pública, que talvez fosse necessário ali você ter uma troca de experiências para poder aprimorar a governança do FNDCT.

Entrevistado 5:

> Eu destacaria o BNDES, que eu acho bacana destacar um modelo nacional, e não é especificamente no âmbito de um modelo de governança, é mais sobre o aspecto da transparência e, também, da capacidade de se realizar monitoramento e avaliação da política pública, eu destaco o trabalho de uma agência, agência uruguaia de fomento à inovação, chamada ANII, é a sigla dessa agência, e que eu tive a oportunidade de conhecer um pouco do trabalho deles recentemente, e eles, de forma muito competente, realizam o monitoramento e avaliação de todos os apoios de que a agência participa, publicizam na internet de forma muito clara para a população, de forma a que se encontrem todas as informações no mesmo local e com clareza, não apenas de quanto está sendo gasto, por exemplo, mas no que aquilo pode impactar na vida das pessoas e por que é importante colocar dinheiro público naquilo.

Entrevistado 8:

> O volume de recursos cresceu consideravelmente nos dois últimos anos e está disponível, então esse sistema precisa realmente ser aperfeiçoado. Existe... um sistema que eu conheço um pouco melhor assim, é o sistema inglês. Aquele... o sistema lá na Inglaterra, eles têm lá os seus órgãos de fomento que, inclusive, são subdivididos... na verdade, eram subdivididos em áreas temáticas, e agora juntaram em uma única entidade que faz um tipo de gestão e de governança bastante interessante. É um exemplo que eu acho que vale. No Brasil, não tem, assim, nada, eu acho que estamos aprendendo. Na verdade, na questão da ciência, tecnologia e inovação, a gente vem engatinhando ainda. Na pós-graduação nós avançamos muito, mas na questão da ciência, da tecnologia e da inovação nós ainda estamos... na ciência bem, mas na tecnologia e na inovação estamos aprendendo, e os sistemas disponíveis hoje precisam ser realmente aperfeiçoados.

Entrevistado 9:

> Do ponto de vista internacional, tem poucos exemplos na área de Ciência, Tecnologia e Inovação que têm um fundo para isso. Normalmente, ou eles têm um banco, ou são organizações, como nos Estados Unidos, são organizações estatais, o DARPA, a National Science Foundation e tudo mais. Não existe um fundo específico com isso. Eu acho que o problema da governança do FNDCT é muito mais o problema de que você tem uma dificuldade muito grande de definir a estratégia de inovação para definir uma governança, você está entendendo? Então, a ausência dessa estratégia de inovação impede a definição de uma governança. [...] . A governança teria que ser uma governança que possibilitasse a execução desta política de longo prazo. Se eu não tenho essa política, como é que eu vou discutir a governança?

Foram apresentados modelos de referência, tanto nacionais quanto internacionais, para uma proposta de reestruturação da governança do FNDCT. Entre as referências nacionais mencionadas estão o Conselho Curador do FGTS, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e o BNDES..

Já entre as referências internacionais, destacaram-se a Agência Uruguaia de Fomento à Inovação, o modelo adotado na Inglaterra e as organizações dos Estados Unidos da América (EUA), como a *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) e a *National Science Foundation* (NSF).

Conforme as respostas das entrevistas, foram observados diversos problemas e soluções que já foram implantadas ou estão em fase de implantação. No entanto, uma observação feita por um professor universitário em relação à questão 23 reforça o posicionamento de vários entrevistados: a necessidade de que a política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil seja uma política de Estado e não apenas uma política de governo.

5 CONCLUSÕES

A presente tese teve como objetivo descrever a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), fragilizada por problemas orçamentários, conforme relatado na revisão da literatura. Para a revitalização da governança do FNDCT, algumas iniciativas foram destacadas, como a defesa da execução orçamentária integral dos recursos arrecadados pelo fundo, afastando as medidas de contingenciamento, e a reestruturação de sua governança. Essas ações estão alinhadas com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022, que determinou a necessidade de reestruturar a governança do FNDCT.

Entre as medidas contra o contingenciamento, conforme a análise dos relatórios do FNDCT, do TCU e das entrevistas realizadas, foi mencionada a Lei Complementar n.º 177/2021, que alterou artigos da Lei n.º 11.540/2007 (que regulamenta o FNDCT) e da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Com essas alterações, foi afastada a possibilidade de contingenciamento dos recursos do fundo.

No que diz respeito à reestruturação da governança do FNDCT, foi verificado que o fundo segue o modelo de governança pública exigido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a administração pública federal. Esse modelo é fundamentado na Teoria da Agência e nos seguintes princípios: Capacidade de Resposta, Integridade, Transparência, Equidade e Participação, *Accountability*, Confiabilidade e Melhoria Regulatória.

Respondendo à questão de pesquisa desta tese, a descrição da governança do FNDCT evidencia a necessidade de melhorias. A análise de conteúdo dos relatórios do FNDCT e do TCU demonstra uma preocupação significativa com a prestação de contas. Essa preocupação também foi observada na análise de conteúdo das entrevistas, onde os entrevistados destacaram a necessidade de modificações importantes, como a proibição do contingenciamento de recursos que prejudicava as operações do fundo.

Além disso, os entrevistados apontaram a necessidade de capacitação técnica específica em governança para os gestores do FNDCT, atendendo ao princípio da capacidade de resposta. Em relação ao princípio da integridade, foi mencionada a urgência de adotar uma política de integridade específica para as atividades do FNDCT.

No âmbito da *Accountability*, identificou-se a necessidade de evoluir e aperfeiçoar a prestação de contas, com maior foco nos resultados alcançados pelo fundo. Quanto ao princípio da transparência, foi ressaltada a importância de comunicar a relevância do FNDCT para a sociedade, utilizando uma linguagem cidadã. É fundamental evitar a publicação exclusiva de informações técnicas, que acabam por distanciar a população de dados cruciais sobre o FNDCT.

Entende-se que, para a reestruturação e o aperfeiçoamento mencionados no objetivo geral desta tese, é essencial que os gestores do FNDCT pratiquem os princípios de governança pública não apenas para prestar contas ao TCU e à sociedade. Os gestores devem adotar esses princípios não como uma obrigação formal, mas como um meio de direcionar e qualificar a gestão do FNDCT.

Além disso, no âmbito do objetivo geral de propor um conjunto de princípios para a reestruturação e aperfeiçoamento da governança do FNDCT, sugere-se a adoção de princípios específicos para o FNDCT, FINEP, BNDES e demais órgãos de fomento a P&D. O investimento em inovação está sujeito a um grande risco e nem sempre apresentará resultados positivos. Portanto, não se pode comparar o FNDCT e órgãos de incentivo a P&D com outras organizações da administração pública, onde a prestação de contas limita-se a descrever os recursos recebidos e utilizados. Não basta apresentar um conjunto de novos princípios; é necessário utilizar outras teorias para avaliar a governança pública. A utilização exclusiva da Teoria da Agência não é suficiente, devendo-se adotar outras abordagens teóricas.

Os objetivos específicos desta pesquisa foram alcançados:

a. **Identificação das práticas de governança utilizadas pelo FNDCT a partir de 2002**: Foram identificadas práticas como prestação de contas, adoção de regras de conduta, análise de risco, atitudes éticas dos gestores e servidores públicos, e disponibilização de dados abertos. No entanto, foi constatado que a divulgação das atividades do FNDCT ainda precisa ser aprimorada, pois está restrita aos operadores do fundo, incluindo gestores, servidores e beneficiários, aqueles que solicitam recursos, sem alcançar adequadamente a sociedade em geral.

b. **Identificação dos atores envolvidos na governança do FNDCT**: Conforme a análise documental dos relatórios do FNDCT, do TCU e das entrevistas realizadas, foi possível identificar os atores envolvidos na governança do fundo. A Figura 9 – Estrutura de Governança do FNDCT

demonstra a participação de vários órgãos colegiados e instâncias operacionais nos processos de planejamento, alocação e aplicação dos recursos.

c. **Apresentação de modelos de referência internacional e nacional para reestruturação da governança do FNDCT**: Como referências nacionais, foram mencionados o Conselho Curador do FGTS e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Um ponto em comum nesses fundos é a participação dos trabalhadores em sua gestão. A análise dos relatórios do FNDCT, do TCU e das entrevistas reforça que, para a reestruturação do FNDCT, é necessária a participação do cidadão, como ocorre nesses conselhos. Entre as referências internacionais, foram destacados a Agência Uruguaia de Fomento à Inovação e, nos Estados Unidos da América (EUA), a Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) e a National Science Foundation (NSF).

d. **Identificação dos princípios de governança existentes no FNDCT**: Os sete princípios foram identificados nos relatórios analisados. Os dois mais prevalentes nos relatórios do FNDCT e do TCU são o princípio da *accountability* e o princípio da transparência, ambos relacionados à prestação de contas. Os relatórios apresentados pelo FNDCT consistem em suas prestações de contas, enquanto os relatórios do TCU incluem acórdãos e instruções sobre o julgamento das contas referentes ao fundo. Nas entrevistas, todos os princípios de governança pública foram mencionados, mas os mais frequentes foram o princípio da transparência e o princípio da capacidade de resposta.

Para trabalhos futuros, recomenda-se verificar o montante do orçamento do FNDCT no período de 2002 a 2022 e o valor contingenciado no mesmo intervalo, analisando o impacto da promulgação da Lei Complementar n.º 177/2021, que proibiu o contingenciamento de recursos no FNDCT. Sugere-se também descrever os instrumentos de governança dos modelos nacionais e internacionais mencionados pelos entrevistados nesta tese. Outra proposta é explorar a governança das agências estaduais de fomento à pesquisa científica, tecnológica e de inovação no Brasil, que estão reunidas no Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP).

Como proposta para estudos futuros, pode-se considerar a aplicação de outras teorias na implementação da governança pública. Entre as teorias destacam-se a

Teoria do *Stakeholder*, que prevê a consideração de todas as partes envolvidas no processo decisório e a Teoria do *Stewardship*. Esta última foi desenvolvida para analisar contextos nos quais executivos, como administradores, são incentivados a agir no melhor interesse dos seus principais, promovendo uma gestão mais alinhada com os objetivos estratégicos da organização.

Outra proposta para pesquisas futuras seria a criação de um *framework* de *Accountability* para os órgãos de fomento à P&D, como o FNDCT. Essa iniciativa permitiria avaliar a aplicação dos recursos concedidos para pesquisas e desenvolvimento, ampliando a abordagem tradicional de *Accountability* atualmente adotada por esses órgãos.

Entre as limitações deste trabalho, destaca-se a ausência de acesso aos relatórios do controle interno da Controladoria Geral da União (CGU) e aos relatórios de auditoria do controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) referentes ao FNDCT. Os relatórios do TCU analisados nesta tese consistem nos relatórios finais que informam as decisões dos ministros do tribunal, enquanto os relatórios de auditoria da CGU e do TCU apresentam as conclusões dos auditores responsáveis pela análise do FNDCT.

Outra limitação foi o número de entrevistados. Em pesquisas futuras, seria interessante incluir um maior número de profissionais responsáveis pela governança do FNDCT, auditores do TCU e professores universitários que pesquisam o FNDCT.

Esta tese espera contribuir para melhoria da governança do FNDCT, destacar para a sociedade a importância desse fundo e evidenciar, conforme as respostas de diversos entrevistados, que a ciência, tecnologia e inovação no Brasil demandam uma política de Estado, e não apenas uma política de governo.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. A. **Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - Fundação Getúlio Vargas. 2009. Disponível em http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd. Acesso em: 28 out. 2021.

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS (ABC). **Você sabe o que é o FNDCT? E os Fundos Setoriais?** Saiba mais sobre os fundos criados para garantir que a ciência, a tecnologia e a inovação tenham recursos para o desenvolvimento do Brasil. set. 2021.Disponivel em: https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Revista-Voce%CC%82-sabe-o-que-e%CC%81-o-FNDCT-e-os-Fundos-Setoriais-ABC-2021-1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, n. Ed. Especial, p. 11-29, dez. 2015. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11. Acesso em: 11 mar. 2022.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal**: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017, xvii, 462 p.

AUDITOR GENERAL OF BRITISH COLUMBIA**. Public sector governance**: a guide to the principles of good practice: how are we doing? the public reporting of performance measures in British Columbia. Report 13. Auditor General of British Columbia, dec. 2008. Disponível em: https://www.bcauditor.com/sites/default/files/publications/2008/report13/report/public-sector-governance-guide-principles-good-practice.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

BARBOSA, L. O. S.; DINIZ, G. F. C.; ALENCAR, D. A. O papel do sistema bancário no financiamento da inovação para os estados brasileiros. **Revista de Economia Mackenzie**, [online], v. 13, n. 1, p. 87–111, 2016. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/view/7026. Acesso em: 28 out. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31688/20208. Acesso em: 14 abr. 2024.

BOVAIRD, T; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0020852303693002. Acesso em 01 jun. 2024.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun.

2005. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0020852305053881. Acesso em 05 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional Senado Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em :https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia da política de governança pública.** 2018. Disponível em**:** https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica. Acesso em 09 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 719**, de 31 de julho de 1969. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0719.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20719%2C%20DE%2031%20DE%20JULHO%20DE%201969.&text=Cria%20o%20Fundo%20Nacional%20de,o%20%C2%A7%201%C2%BA%20do%20art. Acesso em 17 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n. 1.171,** de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em 09 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.938**, de 13 de agosto de 2009. Regulamenta a Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6938.htm. Acesso em 01 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.283** de 07 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em 20 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n. 91.146**, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério da Ciência e Tecnologia e dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 99.618, de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-

1987/D91146.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2091.146%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201985&text=Cria%20o%20Minist%C3%A9rio%20da%20Ci%C3%AAncia,menciona%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 85**, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 1.310**, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1310.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 1.628**, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei n. 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1628.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 09 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.478**, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.478%2C%20DE%206%20DE%20AGOSTO%20DE%201997&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20energ%C3%A9tica,Petr%C3%B3leo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.196,** de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre

incentivos fiscais para a inovação tecnológica [...] e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.540**, de 12 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11540.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 01 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.243**, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação [...], nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.848**, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 01 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 177**, de 12 de janeiro de 2021**.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp177.htm. Acesso em 01 jun. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.136**, de 29 de agosto de 2022. Altera a Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1136.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.136%2C%20DE%2029%20DE%20AGOSTO%20DE%202022&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.540,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em 03 jun. 2024.

BRASIL. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 3, de 2023.** Faz saber que a Medida Provisória n. 1.136, de 29 de agosto de 2022, que "Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 5 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Congresso/adc-3-mpv1.136.htm. Acesso em 03 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2016-2022**, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf. Acesso em 07 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Auditoria_Corregedoria/30_08_2022_Relatorio-de-gestao-MCTIC_2019.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) **Relatório de Gestão 2020**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Auditoria_Corregedoria/30_08_2022_Relatorio-de-gestao-MCTIC-_2020.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) **Relatório de Gestão 2021**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Auditoria_Corregedoria/30_08_2022_Relatorio-de-gestao-MCTIC_2021.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). **Relatório de Gestão 2022**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/2024/17_01_2024_Relatorio_de_Gestao_MCTI_2022.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). **Portaria MCTIC n. 7.252**, de 30.12.2019. dispõe sobre as normas gerais de organização e funcionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e institui o Comitê de Coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT. Revogada. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTIC_n_7252_de_30122019.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20normas%20gera

is,Desenvolvimento%20Cient%C3%ADfico%20e%20Tecnol%C3%B3gico%20-%20FNDCT. Acesso em 02 jun. 2024.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34/ ENAP-Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

BUENO, A.; TORKOMIAN, A. L. V. Financiamentos à inovação tecnológica: reembolsáveis, não reembolsáveis e incentivos fiscais. **Revista de Administração e Inovação - RAI**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 135–158, 2014. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/100276. Acesso em 05 nov. 2021.

CADBURY, A. **The financial aspects of corporate governance**. London: Gee, dez. 1992. Disponível em: https://www.frc.org.uk/getattachment/9c19ea6f-bcc7-434c-b481-f2e29c1c271a/The-Financial-Aspects-of-Corporate-Governance-(the-Cadbury-Code).pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. **Nota Técnica n. 24**, Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, IPEA, jul. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327944783_Governanca_Publica_Construcao_de_Capacidades_para_a_Efetividade_da_Acao_Governamental. Acesso em 09 jul. 2022.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x. Acesso em 31 maio 2024.

CODER, S. *et al*. O potencial e os limites do FNDCT para financiar a inovação no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 74, n. 1, p. 143 - 166, 2023. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9961. Acesso em: 23 maio. 2023.

COSTA, P. de A.; COSTA, C. F. da. A descaracterização da política de financiamento da CT&I: uma análise do FNDCT. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. e2023–0096, 2024.Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/91005. Acesso em: 2 set. 2024.

CRUZ, F. *et al.* **Comentários à Lei n. 4.320**: normas gerais de direito financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Comentários ao Substitutivo do projeto de lei n. 135/06. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006, [414] p.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**. Tradução da 7 ed. norte-americana por Noveritis do Brasil. São Paulo: Cengage, 2017, 408 p.

DIAS, R. **Gestão pública**: aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017, 208 p.

EDQUIST, C. Design of innovation policy through diagnostic analysis: identification of systemic problems (or failures). **Industrial & Corporate Change**, [s. l.], v. 20, n. 6, p.

1725–1753, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icc/dtr060. Acesso em 05 nov. 2021.

ELIOT, L. G. **Instrumento de avaliação e pesquisa**: caminhos para construção e validação. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012, 280 p.

FARRANHA, A. C. Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, *[S. l.]*, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9170. Acesso em: 22 jun. 2024.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **A FINEP.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/sobre-a-finep. Acesso em 09 jul. 2022.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2002.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2002/relatorio_gestao_finep_2002.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2003.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2003/relatorio_gestao_finep_2003.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2004.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2004/relatorio_gestao_finep_2004.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2005.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2005/relatorio_gestao_finep_2005.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2006.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2006/relatorio_gestao_finep_2006.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2007.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2007/relatorio_gestao_finep_2007.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **FINEP Relatório de Gestão 2008.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2008/relatorio_de_gestao_2008.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008, 816 p.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2009**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2009/relatorio_gestao_fndct_2009_retificado.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2010**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2010/relatorio_gestao_fndct_2010.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2011**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2011/relatorio_gestao_fndct_2011.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2012**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2012/relatorio_gestao_fndct_2012.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2013**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2013/relatorio-gestao-fndct-2013.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2014**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/2014/2015.06.29_Relatorio_de_Gestao_FNDCT_2014_-_Versao_RD-CF-CA-TCU-2.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2015**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/component/content/article/114-acesso-a-informacao/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/4975-prestacao-de-contas-2015?Itemid=141. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/component/content/article/114-acesso-a-informacao/transparencia/relatorios/relatorios-de-gestao/5470-prestacao-de-contas-2016?Itemid=141. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2017**. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/acesso-a-informacao/Relatorios/14_05_2018_Relaorio_de_Gestao_FNDCT_2017.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em:

http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/27_08_2019_RelatorioGestao_FNDCT_Exercicio2018.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Resultados do FNDCT 2019.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/08_06_2020_Relatorio_de_Resultados_FNDCT_2019.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Resultados do FNDCT 2020.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/2023/03_01_2022_Relatorio_de_Resultados_do_FNDCT_2020.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Resultados do FNDCT 2021.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/2023/03_01_2022_Relatorio_de_Resultados_do_FNDCT_2021.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). **Relatório de Resultados do FNDCT 2022.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/FNDCT/2024/17_01_2024_Relatorio_de_Resultados_do_FNDCT_2022.pdf. Acesso em 14 dez. 2023.

GABRIANI, C. R. Financiamento à inovação. **Desafio: Revista de Economia e Administração**, [continua como Desafio Online], v. 9, n. 18, p. 69-87, 2008. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/2575/financiamento-a-inovacao/i/pt-br. Acesso em 05 abr. 2022.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017, 394 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, [175] p.

GOMES, V. C.et al. Os fundos setoriais e a redefiniçao do modelo de promoção de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise à luz do CT-Agro. **Revista de Administração**, *[s. l.]*, v. 50, n. 3, p. 353-368, 2015. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rausp/article/view/103890. Acesso em: 10 jul. 2022.

GUIMARÃES, E. A. Políticas de inovação: financiamento e incentivos. Texto para Discussão, Brasília: IPEA, Texto Para Discussão n. 1.212, ago. 2006. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1212.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

HAIR JUNIOR, J. F.; BABIN, B., MONEY, A, H.; SAMOEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**.Tradução por Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005, 471 p.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. **Teoria da contabilidade**. Tradução da 5. ed. americana por Antonio Zorrato Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1999, 550 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. 2015. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138. Acesso em 09 jul. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUTANTS (IFAC). **Study 13 Public Sector Committee Governance in the Public Sector**: A Governing Body Perspective. New York, 2001. Disponível em: study-13-governance-in-the.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUTANTS (IFAC). **International Framework: Good Governance in the Public Secto**r. New York, 2014. Disponível em: https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, [s. l.], v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=12243301&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 09 jul. 2022.

KAM, V. **Accounting theory.** 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, 1990, 608 p.

KICKERT, W. J. M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American “managerialism”. **Public Administration**, v. 75, n. 4, p. 731–752, 1997. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00084. Acesso em 05 jul. 2022.

LEAL, J. C. **Apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico: a crise do FNDCT na perspectiva da ação pública**. Dissertação (Programa de pós-graduação em Gestão Pública - PPGP Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília – UNB, Faculdade de Planaltina – FUP, Brasília, 2019. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/35624. Acesso em: 20 nov. 2022.

LEAL, J. C.; ÁVILA, M. L. **Desestruturação do modelo de gestão compartilhada do FNDCT e a crise do apoio público à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico no Brasil. Parcerias Estratégicas**, [s. l.], v. 23, n. 47, p. 63–80, 2018. Disponível em: https://seer.cgee.org.br/parcerias_estrategicas/article/view/902/820. Acesso em 05 nov. 2021.

LEAL, J. C.; TEIXEIRA, A. C.; MOREIRA, G. E. Governança, federalismo e crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 1, p. 297–325, 2020. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8661952. Acesso em 05 nov. 2021.

LEMOS, M. B.; NEGRI, J. A. FNDCT, Sistema Nacional de Inovação e a presença das empresas. **Parcerias Estratégicas**, [s. l.], v. 15, n. 31, p. 187–243, 2010. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=foh&AN=90598891&lang=pt-br&site=ehost-live. Acesso em: 05 nov. 2021.

LIMA, I. G.; NASCIMENTO, J. O.; DIAS, H. de L. Mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura. **Anais** do Congresso Brasileiro de Custos - ABC, [s.l.], 2010. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/708. Acesso em 09 jul. 2022.

MACHADO JÚNIOR, J.T.; REIS, H. C. **A lei n. 4.320 comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, 328 p.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, 247 p.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 130, p. 42-53, p. 2014. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40. Acesso em 30 abr. 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008, 280 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010, 288 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de economia política**: foco na política macroeconômica e nas estruturas de governança. São Paulo: Atlas**,** 2015, 184 p.

MATOS, P. de O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND. 2002.** Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, São Paulo, Brasil, 2002, 184 f. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-08012003-110722/publico/patricia.pdf. Acesso em 07 nov. 2021.

MAXIMIANO, A. C. A.; NOHARA, I. P. **Gestão pública:** abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: GEN/Atlas, 2017, 456 p.

MAZZON, J. A. **Análise do programa de alimentação do trabalhador sob o conceito de marketing social.** 1981. Tese (Doutorado em Métodos Quantitativos) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981. doi:10.11606/T.12.1981.tde-10032023-095351.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, 320 p.

MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Public financing of innovation: new questions. **Oxford Review of Economic Policy**, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 24–48, 2017. Disponível

em: https://academic.oup.com/oxrep/article/33/1/24/2972707. Acesso em 07 nov. 2021.

MELO, L. M. de. Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 8, n. 1, p. 87–120, 2009. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648976. Acesso em 07 nov. 2021.

MELLO, G. R. de; SLOMSKI, V. Electronic governance index of Brazilian states (2009): within the executive branch/Indice de governanca eletronica dos Estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **Journal of Information Systems & Technology Management,** v. 7, n. 2, p. 375-408, apr. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.4301/S1807-17752010000200007. Acesso em 09 jul. 2022.

MONTEIRO, J. V. Governabilidade(I). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 42, n. 3, p. 611-624, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6647. Acesso em: 9 jul. 2022.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, *[S. l.]*, v. 7, n. 1, p. 91-104, 2013. Disponível em: https://www.repec.org.br/repec/article/view/256.Acesso em: 9 jul. 2022.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/54990 Acesso em: 10 fev. 2022.

OLIVEIRA, J. J. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: poder, política e burocracia na arena decisória. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 24, n. 59, p. 129-147, set. 2016. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/48711. Acesso em: 10 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Draft policy framework on sound public governance**, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf. Acesso em 07 jul. 2022.

OUCHI, W., & WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. **Administrative Science Quarterly**, v. 22, n. 3, 540, 1977. Disponível em: doi:10.2307/2392191. Acesso em 28 maio 2024.

PACHECO, C. A. Estratégia para fundos setoriais. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 6, n. 1, p. 191–223, 2007. DOI: 10.20396/rbi.v6i1.8648945. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648945. Acesso em: 07 jul. 2022.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico:** para órgãos e entidades públicas, Indaiatuba, SP, Foco, 2021, 180 p.

PAULA, L. F. R. Sistema financeiro e o financiamento da inovação: uma abordagem keynesiana-schumpeteriana. In: **Encontro Nacional de Economia**, 39., Foz do Iguaçu, 2011. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-6135c1601d8e2b4bd8b96e15baf72c5d.pdf. Acesso em 10 ago. 2022.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87. Acesso em 30 abr. 2024.

RAPINI, M. S. **O financiamento dos investimentos em inovação no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2010/Marcia%20Rapini.pdf. Acesso em 04 jun. 2024.

RAPINI, M. S.; OLIVEIRA, V. P. de; SILVA NETO, F. C. do C. e. A natureza do financiamento influencia na interação universidade-empresa no Brasil? **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 77–108, 2014. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649072. Acesso em: 10 jul. 2022.

REIS, H. C. **Contabilidade e gestão governamental:** estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004, 192 p.

RIAHI-BELKAOUI, A. **Accounting theory**. 5th. ed. Hampshire: Cengage, 2004, 608 p.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010, 404 p.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B**. Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2013, 624 p.

SCHNEIDER, V. State theory, governance and the logic of regulation and administrative control. In: WARNTJEN, A.; WONKA, A. (Eds.). **Governance in Europe The Role of Interest Groups**. Baden-Baden: Nomos, 2004. p. 25–41. Disponível em: https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=b08fd4e2e85336ec0462eee19fec07c3a1262404#page=22. Acesso em 07 jul. 2022.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Silvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1988, 169 p. (Os economistas).

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347- 369, 2009. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691. Acesso em: 15 abr. 2024.

SILVA, C. G. da; MELO, L. C. P. de (Coord.). **Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira - livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia / Academia Brasileira de Ciências. 2001. Disponível em: https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/859/1/ciencia,%20tecnologia%20e%20inova%C3%A7%C3%A3o_%20desafios%20para%20a%20sociedade%20brasileira.%20livro%20verde.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa**: no Brasil e no mundo. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, 400 p.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na Contabilidade Municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003, 480 p.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2005, 140 p.

SLOMSKI, V. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008, 202 p.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, v. 87, n. 2, 2009. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x. Acesso em 20 jul.2023.

TELLES, R.A efetividade da matriz de amarração de Mazzon nas pesquisas em Administração. **RAUSP Management Journal**, v. 36, n. 4, p. 64-72, 2001. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/16589/a-efetividade-da-matriz-de-amarracao-de-mazzon-nas-pesquisas-em-aadministracao/i/pt-br. Acesso em 20 jul.2023.

THE WORLD BANK. **Governance and the law**. Washington, D.C.: BIRD, 2017. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017. Acesso em: 20 nov. 2022.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação**: uma abordagem estratégica, organizacional e de gestão de conhecimento. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019, 288 p.

TORRES, P. H.; BOTELHO, M. dos R. A. Financiamento à inovação e interação entre atividades científicas e tecnológicas: uma análise do Pappe. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 89–118, 2017. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8650854. Acesso em: 10 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Acórdão n. 2000/2012-TCU-Plenário.** Relatório de levantamento, políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil e papel exercido pela financiadora FINEP. Avaliação sobre como os fundos setoriais contribuem para o alcance dos objetivos da política e dos planos na área da ciência, tecnologia e inovação. Encaminhamento de cópia do relatório para unidades do tribunal. Relator: José Mucio Monteiro. Disponível em:https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2000%252F2012/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 05 fev. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Acórdão n. 2003/2012 -TCU-Plenário.** Monitoramento. Auditoria. Acórdão n° 394/2010-TCU-Plenário. SETEC. FINEP. CT-INFRA. Cumprimento parcial das deliberações. Continuação do monitoramento. Apensamento. Entidade: Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação - Setec; Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Relator: André de Carvalho. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1241305/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em 05 fev. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Acórdão n. 3440/2013–TCU-Plenário**. Auditoria de natureza operacional destinada a identificar como são realizadas a avaliação de resultado e a avaliação periódica de impacto e efetividade do FNDCT, previstas na lei 11.540/2007. identificação de lacunas quanto às avaliações determinadas pela lei, assim como das possíveis principais causas de tal quadro. determinações. Entidade: Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MCTI), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/MCTI) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCTI). Relator: Augusto Sherman. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3440%252F2013/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 05 fev. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021, 44 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F77D5272801781902F2E00A01. Acesso em 05 fev.2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 013.989/2003-8 - Prestação de Contas** – Assunto: Prestação de contas exercício de 2002 100 - documentos e processos relativos à atividade fim do TCU; Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1398920038. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 011.841/2004-8 - Prestação de Contas** - Assunto: prestação de contas exercício 2003 100 - documentos e processos relativos à atividade fim do TCU; Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1184120048. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 014.236/2005-7 - Prestação de Contas** - Assunto: OF-95-2005, Prestação de contas do exercício de 2004. 100 - documentos e processos relativos à atividade fim do TCU; Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1423620057. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 020.630/2006-9 - Prestação de Contas** - Assunto: OF-95-2006, Prestação de contas, referente ao exercício de 2005. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2063020069. Acesso em 10 jul.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 020.709/2007-9 - Prestação de Contas**. - Assunto: OF-83-2007, Prestação de contas ordinária, referente ao exercício de 2006. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/finep/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2070920079%2520ANO%253A2007. Acesso em 10 jul.2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 022.676/2008-3 - Prestação de Contas**. - Assunto: - PC FINEP exercício de 2007. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/finep/ANO%253A2008%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 015.330/2009-6 - Prestação de Contas**. Assunto: PC exercício de 2008. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos; FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1533020096%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 030.307/2010-4 - Prestação de Contas.** Assunto: PC exercício de 2009. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/fndct/ANO%253A2010%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 020.178/2011-5 - Prestação de Contas.** Assunto: CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2010 DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT). Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e

Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2017820115%2520ANO%253A2011%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 041.605/2012-8 - Prestação de Contas.** Assunto: CONTAS ORDINÁRIAS DO EXERCÍCIO 2011 DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – MCT. Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A4160520128%2520ANO%253A2012%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 020.657/2013-7 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de Contas Anual- 2012 – FNDCT. Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2065720137%2520ANO%253A2013%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 015.793/2014-1 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-FNDCT do exercício de 2013. Processo: 00218.000734/2014-57. Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1579320141%2520ANO%253A2014%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 035.725/2015-0 - Prestação de Contas. A**ssunto: Prestação de Contas Ordinária de Financiadora de Estudos e Projetos relativa ao Exercício Financeiro de 2014. Unidade Jurisdicionada: FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. Disponível em : https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/fndct/ANO%253A2015%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 000.872/2018-0 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de Contas Ordinária de Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico relativa ao Exercício Financeiro de 2016. Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A87220180%2520ANO%253A2018%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 033.500/2018-5 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de Contas Ordinária de Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico relativa ao Exercício Financeiro de 2017.

Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3350020185%2520ANO%253A2018%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 004.058/2020-8 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de Contas Ordinária de Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico relativa ao Exercício Financeiro de 2018. Unidade Jurisdicionada: FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A405820208%2520ANO%253A2020%2520TIPO%253A%2522Presta%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520Contas%2522. Acesso em 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Processo 008.427/2021-6 - Prestação de Contas.** Assunto: Prestação de Contas Ordinária de Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Extinto) relativa ao Exercício Financeiro de 2019. Unidade Jurisdicionada: MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto). Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A842720216. Acesso em 10jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020, 242 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABED4CC852BB. Acesso em 05 fev. 2022.

WEI, S. X. *et al*. One big science project or 1000 smaller ones? **Current Science (00113891),** [s. l.], v. 121, n. 4, p. 479–484, 2021. Disponível em: https://www.currentscience.ac.in/Volumes/121/04/0479.pdf. Acesso em 09 jul. 2022.

YANIKIAN, V. P. M.; PAMPLONA, J. B. O sistema federal de financiamento à inovação no Brasil. **Pesquisa & Debate** [*online*], v. 26, n. 1, p. 35-72, 2015. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/22280. Acesso em: 05 out. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010, [205] p.

YIN, R. K. **Pesquisa Qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016, 313 p.

ZITTEI, M. V. M. *et al*. Lei do bem: o incentivo da inovação tecnológica como aumento da competitividade global do Brasil. **Revista Geintec**, [*online*], v. 6, n. 1, p. 2925-2943, 2016. DOI: 10.7198/S2237-0722201600010015. Acesso em: 05 jul. 2022.

APÊNDICE A – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA

GOVERNANÇA DA INOVAÇÃO NO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT)

Respondente
Nome

Capacidade de resposta
1 Há capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT?
2 Há capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos; e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico?

Integridade
3 São adotadas políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos?
4 Existem programas de conformidade rígidos?
5 São adotados programas contra o comportamento antiético?

Transparência
6 São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (arts. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos?
7 A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros?

Equidade e participação
8 Há a promoção de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas?
9 Quanto às formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão. No FNDCT existe: Ouvidorias, audiências e consultas públicas. mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.

Accountability
10 Há a obrigação de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades?

Confiabilidade
11 O FNDCT se mantem o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos?
12 O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação?
13 O FNDCT mantem ações consistentes com a sua missão institucional?

Melhoria regulatória
14 São avaliadas as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e são aferidos, sempre que possível, seus custos e benefícios?
15 São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente?

Proposta de melhoria da governança
16 Indique um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.

APÊNDICE B – INSTRUMENTO PARA VALIDAÇÃO POR ESPECIALISTAS

Prezado(a) professor(a),

Em função da sua renomada experiência acadêmica, gostaria de solicitar seus préstimos na “Validação de Face e de Conteúdo” do Roteiro Básico de Entrevista sobre a **Governança da Inovação no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)** as questões geradas, cuja elaboração se deu a partir dos Princípios da Governança Pública.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), da literatura internacional (principalmente de organismos multilaterais e de referência nas áreas de controle e auditoria) e do Decreto n. 9.203 (Brasil, 2017) (norma pública de governança), é possível extrair um **conjunto abrangente de princípios** que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações. **São Princípios da Governança Pública**: Capacidade de resposta, Integridade, Transparência, Equidade e participação, *Accountability,* Confiabilidade e Melhoria regulatória.

Os constructos dessa tese são os princípios da governança pública os quais serão questionadas aos entrevistados: especialistas, auditores e acadêmicos que atuam e conhecem o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Para Eliot (2012) a **validação de face** é compreendida como o quanto grau diz respeito ao quanto os respondentes e os especialistas consideram os itens apropriados para o constructo e para os propósitos de mensuração. Já a **validação de conteúdo** pode ser compreendida como o grau em que os itens da escala são representativos do domínio do construto em observação.

A **validade de conteúdo** se refere ao grau em que um instrumento reflete um domínio específico de conteúdo daquilo que mensuramos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

A **validade de especialista** ou ***face validity*** refere-se ao grau em que aparentemente um instrumento de mensuração mensura a variável em questão, de acordo com “pessoas qualificadas”, está vinculada à validade de conteúdo e, de fato

durante muitos anos foi considerada parte desta, é estabelecida por meio da avaliação do instrumento por especialistas (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

1 Título provisório da tese:

- Governança da Inovação no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

2 Objetivo Geral:

- Analisar a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento.

3 Entrevistados:

- Entrevistas serão realizadas com três grupos profissionais a saber:

  1º grupo - servidores públicos que atuam ou atuaram na gestão do FNDCT;
  2º grupo - auditores que auditaram o FNDCT; e
  3º grupo acadêmicos que analisam e interpretam a utilização de recursos públicos para inovação em especial o FNDCT.

4 Instruções para a avaliação das questões propostas:

As perguntas estão fundamentadas nos Princípios de Governança, adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e o conteúdo das perguntas atende os conceitos adotados pelo TCU para Princípios de Governança.

A pergunta sobre a proposta de melhoria da governança em que é solicitada a indicação de um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT, não está fundamentada nos princípios de governança adotados pelo TCU espera-se que os entrevistados apresentem sugestões.

O roteiro de entrevistas é composto por 16 perguntas fundamentadas nos Princípios de Governança Pública a saber:

a) Capacidade de resposta
b) Integridade
c) Transparência
d) Equidade e participação
e) *Accountability*
f) Confiabilidade

g) Melhoria regulatória

- Sua tarefa consiste em avaliar os itens propostos, a seguir;

Proposta de Roteiro Básico de Entrevistas

Princípios de Governança Pública	**Perguntas**	**Recomendações ou sugestões para o item proposto**
Capacidade de resposta	1 Há capacitação técnica e postura ética e profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT?	
	2 Há capacitação e envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive por meios eletrônicos; e apoio às demais iniciativas do governo eletrônico?	
Integridade	3 São adotadas políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos?	
	4 Existem programas de conformidade rígidos?	
	5 São adotados programas contra o comportamento antiético?	
Transparência	6 São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse (artigos. 3º, I e II, 5º, 8º e 10 da Lei 12.527/2011) e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos?	
	7 A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros?	
Equidade e participação	8 Há a promoção de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas?	
	9 Quanto às formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão. No FNDCT existe: Ouvidorias, audiências e consultas públicas. mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.	
Accountability	10 Há a obrigação de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar o cumprimento desses a quem lhes delegou essas responsabilidades?	
Confiabilidade	11 O FNDCT se mantem o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos?	

	12 O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação?	
	13 O FNDCT mantem ações consistentes com a sua missão institucional?	
Melhoria regulatória	14 São avaliadas as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e são aferidos, sempre que possível, seus custos e benefícios?	
	15 São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente?	
Proposta de melhoria da governança		
16 Indique um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.		

5 Espaço destinado a outras sugestões, observações e/ou comentários adicionais decorrente da avaliação realizada:

6 Dados do(a) avaliador(a):

Nome completo	Links para currículo lattes	Data da avaliação

Agradecemos por sua valiosa contribuição:
Orientador: Prof. Dr. João Batista Pamplona
Orientando: José Orcélio do Nascimento

APÊNDICE C – ROTEIRO BÁSICO DE ENTREVISTA APÓS VALIDAÇÃO POR ESPECIALISTAS

GOVERNANÇA DA INOVAÇÃO NO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (FNDCT)

Respondente
Nome

Capacidade de resposta
1) Há capacitação técnica dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', justifique. Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
2) Há postura ética dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
3) Há postura profissional dos agentes públicos na gestão do FNDCT? Se a resposta for 'sim', quais seriam justifique? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
4) Há qualquer tipo de instrumento disponível que capacite os cidadãos a entenderem o FNDCT? Se sim, quais?
5) Há qualquer tipo de instrumento que permita o envolvimento dos cidadãos em discussões acerca do FNDCT? Se sim, quais?

Integridade
6) São adotadas políticas de integridade na gestão do FNDCT? Fale sobre elas. **Integridade**: diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados.
7) Caso sejam adotadas políticas de integridade, como você as caracteriza: são mais baseadas em contexto, evidências e riscos ou mais baseadas em programas de conformidade rígidos? Fale sobre isso.

Transparência
8) São disponibilizadas, inclusive na forma de dados abertos, para as partes interessadas, as informações relacionadas aos programas, projetos e investimentos realizados pelo FNDCT, de acordo com os princípios de transparência e prestação de contas estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), garantindo não apenas o cumprimento das disposições legais, mas também a ampla divulgação das atividades e resultados do fundo?
9) A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança internamente?
10) A transparência do FNDCT resulta em clima de confiança com os agentes externos?

11) Como percebe o clima de confiança em relação a cada *Stakeholder*?

Equidade e participação
12) No âmbito das atividades do FNDCT, são adotadas medidas para garantir um tratamento justo e equitativo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas? Fale sobre isso e se possível apresente exemplos.
13) De que forma o interesse social/público é considerado na tomada de decisão? **Como forma de participação, no FNDCT** existe: Ouvidorias, audiências e consultas públicas. mesas de diálogo, conselhos gestores e comissões de políticas públicas, comitês técnicos, conferências de políticas públicas, orçamentos participativos.
14) Considera adequadas as formas de participação no FNDCT? Fale sobre isso.

Accountability
15) Os gestores do FNDCT costumam assumir as responsabilidades decorrentes da gestão do FNDCT?
16) Existe a prestação de contas acerca dos resultados do FNDCT?
17) Quando os objetivos do fundo não são considerados adequadamente atingidos, os gestores estão sujeitos a enfrentar consequências negativas? E o cumprimento adequado dos objetivos, resulta em consequências favoráveis aos gestores?

Confiabilidade
18) O FNDCT costuma manter os objetivos e diretrizes previamente definidos ou é comum haver alterações de objetivos e diretrizes? Explique.
19) O FNDCT passa segurança à sociedade em relação a sua atuação? Se sim, como? Caso a resposta seja 'não', quais os motivos dessa ausência?
20) O FNDCT tem ações consistentes com a sua missão institucional? Apresente exemplos.

Melhoria regulatória
21) São avaliadas propostas de aperfeiçoamento da atuação do FNDCT? Apresente exemplos.
22) São editados e revistos atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente? Apresente exemplos.

Proposta de melhoria da governança
23) Indique, caso possa, um modelo de referência internacional ou nacional para uma proposta de reestruturação de governança do FNDCT.

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado(a),

Em função da sua renomada experiência, gostaria de solicitar seus préstimos para participar da pesquisa **Governança da Inovação no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).** A pesquisa tem como objetivo geral analisar a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e propor um conjunto de princípios para sua reestruturação e aperfeiçoamento.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), da literatura internacional (principalmente de organismos multilaterais e de referência nas áreas de controle e auditoria) e do Decreto n° 9.203/2017 (norma pública de governança), é possível extrair um **conjunto abrangente de princípios** que funcionam como valores interdependentes, servindo de guia para a atuação das organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, na busca dos resultados pretendidos e fortalecendo a confiança da sociedade nessas organizações. **São Princípios da Governança Pública**: Capacidade de resposta, Integridade, Transparência, Equidade e participação, *Accountability,* Confiabilidade e Melhoria regulatória.

O pesquisador responsável por esta pesquisa é **José Orcélio do Nascimento**, doutorando em administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Convidamos o(a) senhor(a) a participar desta entrevista on-line com duração de aproximadamente 60 minutos. Esta entrevista somente ocorrerá depois de seu consentimento para participar deste estudo. Sua contribuição para esta pesquisa será realizada ao responder às questões da entrevista. Contudo, o(a) senhor(a) não deve participar contra a sua vontade. A pesquisa envolve risco mínimo de possível desconforto ao responder a alguma pergunta da entrevista proposta. Caso isso ocorra, você tem liberdade para não responder, interromper a pesquisa, fazer pausas, ou cancelar a sua participação a qualquer momento. Em todos esses casos, você não será prejudicado(a), penalizado(a) ou responsabilizado(a) de nenhuma forma. Como benefício, a pesquisa propõe analisar a governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O(a) senhor(a) não receberá pagamento por ter participado da entrevista. Os custos diretos e indiretos da pesquisa serão arcados pelo pesquisador responsável.

Todas as informações obtidas por meio de sua participação serão de uso exclusivo para esta pesquisa e ficarão sob a guarda do pesquisador responsável. Em caso de qualquer dúvida sobre a pesquisa, o(a) senhor(a) poderá entrar em contato com o pesquisador responsável pelo estudo, José Orcélio do Nascimento, que poderá ser encontrado pelos e-mails: jose.orcelio@gmail.com e jorcelio@uol.com.br ou pelo telefone: (XX) X XXXX-XXXX.

Caso o(a) senhor(a) aceite participar da pesquisa responderá as perguntas da entrevista do estudo em questão e permitirá que estes dados sejam divulgados para fins científicos ou acadêmicos, sendo mantida em sigilo a sua identidade. Também declara que está ciente dos propósitos e procedimentos do estudo e que teve oportunidade de avaliar as condições informadas sobre a pesquisa para chegar à sua decisão em participar deste estudo. O(a) senhor(a) tem o direito a ter acesso aos resultados da pesquisa. Caso queira, basta solicitar através dos e-mails: jose.orcelio@gmail.com e jorcelio@uol.com.br.

Recomendamos que guarde em seus arquivos uma cópia deste documento. Desde já, agradecemos! Aceita participar desta pesquisa? Caso sua resposta seja sim, por favor preencha, assine a declaração de consentimento e/ou responda o e-mail em que foi enviado o TCLE.

Declaração de Consentimento

Li o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e concordo em participar do estudo intitulado: **Governança da Inovação no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).**

Data _____/_____/_____

_____

Nome do participante

_____

Assinatura do participante