

CIÊNCIA E TECNOLOGIA



AUDITORIA SOBRE O FOMENTO À INOVAÇÃO NO SETOR PRODUTIVO

O QUE O TCU FISCALIZOU

É inquestionável que os esforços em pesquisa, desenvolvimento e inovação contribuem para o aumento da produtividade de um país.

Nesse sentido, ao longo das duas últimas décadas, o governo brasileiro tem implementado uma série de medidas para fomentar a inovação no país, tais como medidas regulatórias e incentivos fiscais, de crédito e de apoio financeiro direto, dentre outras. Na frente normativa, o marco legal da Inovação (EC 85/2015, Lei 13.243/2016 e Decreto 9.283/2018) busca criar incentivos e aproximar a academia das necessidades do mercado.

Na frente financeira, observa-se crescimento nos investimentos em CT&I. Segundo dados do então MCTIC, atual MCTI, só com incentivos fiscais, o investimento passou de cerca de um bilhão de reais anual no início dos anos 2000 para mais de oito bilhões em 2018. Em relação ao PIB, o investimento em P&D passou de 1,05% em 2000 para 1,27% em 2016, de acordo com o referido ministério.

Todavia, mesmo com a elevação no investimento total em P&D, os resultados em termos de inovação ainda são pouco significativos. Esse desempenho se reflete nos rankings internacionais. O Brasil ocupava em 2016 e em 2017 a 69ª posição no Índice Global de Inovação, em um rol de 127 países, tendo avançado em 2018 para a 64ª posição entre 126 economias.

Considerando a materialidade e a relevância do tema para o desenvolvimento nacional, em 2018 o TCU realizou auditoria com o objetivo identificar atores, políticas, iniciativas e arranjos institucionais, bem como fatores que podem estar contribuindo para o persistente baixo posicionamento do Brasil nos rankings de inovação, propondo medidas para melhoria do desempenho das políticas públicas de fomento à inovação.

O QUE O TCU ENCONTROU

Constatação	Detalhamento
<p>Ausência de estrutura atuante de coordenação das políticas federais de fomento à inovação sob uma perspectiva integrada de governo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • As atribuições de coordenação das políticas públicas federais de inovação no setor produtivo não estavam claramente definidas. • O então MCTIC não apresentou estruturas e mecanismos de articulação política e orientação com vistas a alinhar as políticas, programas e iniciativas. • O órgão de assessoramento superior do Presidente da República para formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico não atuava no sentido de propor a política, planos, metas ou prioridades de inovação do país

Constatação	Detalhamento
Falhas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma visão de longo prazo para a inovação • Ausência de um planejamento estratégico para todo o governo • Apresentação de quantidade excessiva de temas prioritários • Ausência de previsão de acompanhamento durante o período de sua vigência • Ausência de participação de atores relevantes em seu processo de elaboração
Falhas no monitoramento e avaliação de políticas públicas federais de fomento à inovação	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de histórico de avaliação para parte das políticas, programas e iniciativas • Diferentes estágios de maturidade dos processos de monitoramento e avaliação • Inexistência de indicadores de resultado e impacto para parte das políticas, programas e iniciativas • Falta de informações para apoiar a realização do monitoramento e avaliações

Como consequência, verificou-se que as iniciativas realizadas pelas diversas instituições públicas envolvidas no tema da inovação estavam desalinhadas com a estratégia em vigor e que os recursos públicos eram aplicados de maneira pulverizada e pouco estratégica.

O QUE O TCU DECIDIU

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República que (i) estabeleça mecanismos de coordenação interministerial para promover o alinhamento e a consistência das políticas públicas relacionadas ao fomento à inovação no setor produtivo; (ii) estabeleça mecanismos de cooperação com os entes federados com vistas a promover o alinhamento das iniciativas e políticas federais de fomento à inovação com as formuladas e implementadas pelos entes subnacionais (coordenação vertical); e (iii) avalie a conveniência e a oportunidade de definir instância interministerial para atuar sobre o sistema nacional de CT&I, viabilizando a produção de inovação econômica e estrategicamente significativa, bem como articulando e harmonizando o sistema.

Recomendou-se à Casa Civil da Presidência da República e ao então MCTIC que, em conjunto com os demais ministérios envolvidos com as políticas, programas e iniciativas de fomento à inovação no setor produtivo, e ouvidos os demais atores relevantes, como representantes da sociedade, do Congresso Nacional e de outras entidades públicas e privadas atuantes no tema, coordenem a elaboração de estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação de longo prazo, cujo desenho contenha, no mínimo: (i) definição de prioridades de Estado, fundamentadas em critérios objetivos; (ii) objetivos mensuráveis, acompanhados de indicadores, metas e respectivas áreas responsáveis; (iii) desdobramento em planos de ação; (iv) previsão de acompanhamento periódico durante sua execução; e (iv) metodologia de monitoramento e avaliação de resultados.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1.237/2019-TCU-Plenário
 Data da sessão: 29/5/2019
 Relator: Ministra Ana Arraes
 TC: 017.220/2018-1
 Unidade Técnica Responsável:
 SecexDesenvolvimento

CIÊNCIA E TECNOLOGIA



ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO

O QUE O TCU FISCALIZOU

Posteriormente ao Acórdão 1.237/2019-TCU-Plenário, o então MCTIC, apoiado pela Casa Civil da Presidência da República, iniciou esforços para construir uma política com a finalidade de estabelecer objetivos e diretrizes que orientem, sistêmica e universalmente, a atuação dos entes federativos quanto ao tema da inovação.

Diante disso, o TCU decidiu atuar de maneira concomitante por meio do acompanhamento da formulação da Política Nacional de Inovação, no então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e na Casa Civil da Presidência da República, utilizando-se como base as constatações e deliberações do referido acórdão.

O acompanhamento da PNI teve como objetivo contribuir para o processo de formulação da política, para que esta sirva como efetivo instrumento de orientação das ações do Estado para a promoção da inovação no Brasil. Nesse sentido, buscou-se verificar na proposta da PNI a presença de aspectos anteriormente inexistentes na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) que impactam sobremaneira a capacidade do Estado de garantir que os recursos destinados à promoção da ciência, tecnologia e inovação alcancem os resultados almejados pelo próprio governo e pela sociedade.

O QUE O TCU ENCONTROU

A partir do objetivo do trabalho, formulou-se a seguinte questão de auditoria: “A Política Nacional de Inovação em elaboração contempla os seguintes requisitos: visão de longo prazo; definição de prioridades do Estado, fundamentadas em critérios objetivos; objetivos mensuráveis, acompanhados de indicadores, metas e áreas responsáveis; desdobramento em planos de ação; previsão de acompanhamento periódico da execução; e metodologia de monitoramento e avaliação?”

O trabalho constatou que a proposta preliminar da PNI apresentava fragilidades que poderiam prejudicar sua capacidade de orientar estrategicamente a atuação estatal e a destinação dos recursos voltados à inovação, comprometendo a eficiência e a efetividade das intervenções públicas nessa área.

Fragilidades na proposta da PNI

- Ausência de diagnóstico adequado do problema público que a política pretende enfrentar
- Ausência de evidências suficientes que justifiquem as escolhas pelas diretrizes e ações propostas na política
- Falta de definição clara das prioridades do Estado para o desenvolvimento do ecossistema de inovação

Fragilidades na proposta da PNI

- Inconsistências na definição do objetivo geral da proposta de PNI e ausência de objetivos específicos mensuráveis
- Falta de identificação clara dos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação da política, assim como de seus papéis e responsabilidades

O QUE O TCU DECIDIU

O TCU expediu recomendações ao MCTI para que:

- Adote medidas para identificar e explicitar adequadamente o problema que a Política Nacional de Inovação pretende enfrentar, demonstrando suas causas, os dados quantitativos do problema, as razões que justificam a intervenção do Estado e as políticas desenhadas para enfrentar tal problema, a fim de reduzir o risco de comprometimento dos resultados almejados pela política pública;
- Revise o objetivo geral e os objetivos específicos da política pública, tornando clara a visão do que se almeja alcançar e garantindo que os objetivos sejam essenciais, mensuráveis, controláveis, operacionais, decompostos, concisos e inteligíveis, em consonância com as boas práticas para formulação de políticas públicas;
- Promova a definição clara das prioridades de atuação do Estado para o desenvolvimento do ecossistema de inovação, com base no diagnóstico adequado do problema a ser enfrentado, e considerando os entraves e as vocações existentes no país para o tema, a fim de dar atendimento ao art. 218 da Constituição Federal;
- Explicita nos documentos relativos à instituição da PNI as razões e evidências que justificam as suas decisões, deixando clara a relação dos estudos e análises realizados com as diretrizes e ações propostas na política e visando garantir transparência ao processo decisório e legitimidade à escolha pública;
- Adote medidas para i) identificar claramente todos os agentes envolvidos na PNI; ii) conhecer seus incentivos e interesses; e iii) definir formalmente seus respectivos papéis e responsabilidades.

PRÓXIMOS PASSOS

Como resultado dos trabalhos do TCU, o Governo Federal instituiu a Política Nacional de Inovação e criou a Câmara de Inovação (Decreto 10.534/2020). Coube a esse órgão estruturar e orientar a implementação da política, o que fez por meio da Estratégia Nacional de Inovação para o período de 2021 a 2024.

Diante disso, é preciso avaliar: i) se as falhas apontadas pelo TCU na avaliação da proposta preliminar foram corrigidas; ii) se foram implementados os novos instrumentos de coordenação, estratégia e planejamento das iniciativas de fomento à inovação; e iii) como esses novos instrumentos se refletem nas políticas públicas específicas voltadas para a inovação.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2603/2020-TCU-Plenário
Data da sessão: 30/9/2020
Relator: Ministro Augusto Nardes
TC: 001.888/2020-0
Unidade Técnica Responsável:
SecexDesenvolvimento