



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

RÚBIA SIQUEIRA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
ESTADUAL DE FOMENTO À INOVAÇÃO: Inovar PE**

Recife

2018

RÚBIA SIQUEIRA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
ESTADUAL DE FOMENTO À INOVAÇÃO: Inovar PE**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha

Coorientadora: Roberta Medeiros de Souza

Recife

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

O48a Oliveira, Rúbia Siqueira Rodrigues de.
Avaliação da formulação e implementação de uma política estadual de fomento à inovação : Inovar PE / Rúbia Siqueira Rodrigues de Oliveira. – 2018.
107 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha.

Coorientadora: Profª. Drª. Roberta Medeiros de Souza.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Recife, 2018.

Inclui referências e anexos.

1. Política pública. 2. Administração pública. 3. Inovações tecnológicas. 4. Formulação de políticas. I. Rocha, Enivaldo Carvalho da (Orientador). II. Souza, Roberta Medeiros de (Coorientadora). III. Título.

320.6 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2019-236)

RÚBIA SIQUEIRA RODRIGUES DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
ESTADUAL DE FOMENTO À INOVAÇÃO: Inovar PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 29/11/2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Enivaldo Carvalho da Rocha (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Erinaldo Ferreira do Carmo (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dra. Roberta Medeiros de Souza (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pela coragem de seguir sempre em frente.

Ao amigo Carlos Lucena, a pessoa mais próxima a Deus que conheço, e não por acaso, está aqui bem próximo a Ele. Agradeço por todo aprendizado, atenção e paciência dedicada, sempre. Todos os dias ele me desejou bons estudos.

Aos meus pais, Tânia Siqueira e Romário Rodrigues (*in memoriam*), que apesar de não terem tido a mesma oportunidade, sempre incentivaram a mim e aos meus irmãos a estudar.

Ao meu orientador, Prof. Enivaldo Rocha, pelos ensinamentos, companheirismo e paciência infinita para comigo. À minha coorientadora, Prof^a. Roberta Medeiros, pelo acolhimento e profissionalismo que me ajudou a conduzir este estudo.

A todos que colaboraram para obtenção de dados e informações indispensáveis à pesquisa, em especial ao Prof. Diogo Simões e Felipe Chaves, pela inestimável colaboração, atenção e troca de ideias.

Aos meus amigos, por entenderem, ou não, as minhas ausências.

Aos colegas do curso, por todo o companheirismo e incentivo, em especial a Edilene Nunes, Tânia Maria e Antônio Torres, que estiveram sempre por perto.

À Facepe, que me apresentou este outro mundo, geradora de conhecimento e propulsora deste caminho em minha vida.

Ao Cetene e ao Instituto Aggeu Magalhães, por terem me liberado para assistir as aulas e contribuído com esta conquista.

Aos amigos, Juliana Passos, Ricardo Barreiros e Letania Ferreira, que me ajudaram na construção do projeto com grande incentivo, na certeza de que tudo daria certo.

São muitos os agradecimentos, mas sem vocês eu não teria conseguido.

A todos, o meu muito obrigada.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo avaliar a formulação e a implementação de uma política pública estadual de fomento à inovação, Inovar – PE. Para tanto, uma das perguntas que norteou este estudo foi: o que os formuladores deixaram para os implementadores da política? O desenho de pesquisa adotou métodos quantitativos e qualitativos, avaliados por meio de indicadores. A técnica utilizada foi análise de conteúdo de Bardin. Além disso, foram analisados os atos normativos que instituíram a política, as entrevistas realizadas com os formuladores, implementadores e empresários e documentos institucionais. A avaliação também contou com a construção de um modelo lógico, que pôde mensurar o grau de atendimento das metas/ações previstas na legislação, e identificação dos instrumentos e métricas que melhor representaram o seu desempenho. Os resultados do estudo apresentaram que os formuladores conseguiram levar em consideração os critérios mínimos necessários à formulação de uma política, porém foi identificado um número relevante de falhas na implementação da política, em destaque: (i) a não instalação de uma estrutura organizacional prevista para a avaliação da política, (ii) a falta de coordenação nas atividades e liderança das instituições envolvidas na implementação e (iii) afastamento entre o Estado, em especial das agências de fomento, e o público-alvo da política. Conclui-se que, apesar da formulação ter sido bem avaliada, a etapa de implementação do Programa Inovar foi ineficaz, com baixo grau de atendimento às metas do processo de implementação da política.

Palavras-chave: Política pública. Inovação. Formulação de políticas. Implementação. Inovar.

ABSTRACT

The present research has the objective to evaluate the formulation and implementation of a state public policy related to the development of innovation - Inovar/PE. To do so, one of the questions that guided this study was: What the formulators left to the implementers of the policy? The research design adopted quantitative and qualitative methods, evaluated through indicators. The qualitative technique used was content analysis. Beyond this, it was analyzed the normative acts that instituted the policy and interviews were realized with the responsible for the formulation, implementation, and businessmen. The evaluation also counted with the construction of a logical model that could mensurate the level of attendance related to the goals presented in the legislation and identify the tools that best represented the performance. The results of the study show that the formulators were able to take into consideration the minimum criteria necessary for the formulation of the policy. Beside this fact, it was also identified a relevant number of fails in the implementation of the policy as an example: (I) Absence of a structure for the policy evaluation, (II) Also, the lack of coordination in the activity and leadership of the involved institutions in the implementation and (III) The distance between the state, in special, the agency of development and the target of the policy. The conclusion of this work is that the implementation of the policy was ineffective, with a low level of attendance to the goals presented in the policy implementation.

Keywords: Public policy. Innovation. Policy formulation. Implementation. Inovar.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo Hélice Tríplice	18
Figura 2 – Ciclo das Políticas Públicas	28
Figura 3 – Operacionalização do Inovar, no âmbito da comprovação dos investimentos em PD&I.....	43
Figura 4 – Fluxo de gestão do Fundo Inovar – PE	44
Figura 5 – Cálculo do indicador de não rotatividade	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturas operacionais e de governança do Inovar-PE	41
Quadro 2 – Atos normativos do Inovar – PE	49
Quadro 3 – Identificação, no programa Inovar-PE, dos critérios recomendados pela literatura para a formulação de uma política pública.....	51
Quadro 4 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações da Comissão Técnica do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	55
Quadro 5 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações do Comitê Diretor do Prodepe no âmbito do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	56
Quadro 6 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações específicas da Sefaz para comprovação dos investimentos em PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	56
Quadro 7 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações específicas da Facepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	57
Quadro 8 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações específicas da Agefepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	57
Quadro 9 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações do Comitê Deliberativo do Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018	58
Quadro 10 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações da Agefepe no Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018	59
Quadro 11 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações da Facepe no Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018	60
Quadro 12 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações do Fórum de Avaliação do Programa Inovar – PE, até setembro de 2018	60
Quadro 13 – <i>Status</i> do atendimento das metas/ações da Secti no Programa Inovar – PE, até setembro de 2018	61
Quadro 14 – Prazos e eventos identificados para avaliação do indicador IPRAZO até setembro de 2018	64
Quadro 15 – Ações publicizáveis da política identificadas para avaliação do indicador ITRANSP até setembro de 2018	69
Quadro 16 – Resultados da avaliação dos indicadores do Programa Inovar – PE até setembro de 2018	71
Quadro 17 – Valores recolhidos ao Fundo Inovar, 2015-2018	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dispêndios em PD&I pelas empresas como percentagem do PIB, em 2015.....	15
Gráfico 2 – Dispêndios em PD&I pelo governo como percentagem do PIB, 2000-2016	18
Gráfico 3 – Artigos publicados, 1996-2017	21
Gráfico 4 – Patentes concedidas, de 2000-2017	22
Gráfico 5 – Dispêndios no Brasil em PD&I em relação ao PIB, 2000-2017	23
Gráfico 6 – Dispêndios governamentais em C&T do Brasil, NE e PE, no período de 2000-2016 (em milhões de R\$ correntes)	24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD-Diper	Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
Agefepe	Agência de Fomento do Estado de Pernambuco
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD-Fundo	Comitê Deliberativo do Fundo Inovar
CD-Prodepe	Comitê Diretor do Prodepe
Cetene	Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste
Cesar	Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife
C&T	Ciência e Tecnologia
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CT	Comissão Técnica do Programa Inovar
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DAE	Documento de Arrecadação Estadual
DOE	Diário Oficial do Estado
EBTs	Empresas de Base Tecnológica
EUA	Estados Unidos da América
Facepe	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco
FAPs	Fundações de Amparo à Pesquisa
Fiepe	Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco
Finep	Financiadora de Inovação e Pesquisa
FS	Fundos Setoriais
IAM	Instituto Aggeu Magalhães
Iassid	Instituto de Assiduidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICT	Instituição de Ciência e Tecnologia
Icoord	Indicador de Coordenações
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
Iestru	Indicador de Estrutura
Iform	Indicador de Formulação
Ifund	Indicador de Fundo

Imetas	Indicador de Metas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
Iprazo	Indicador de Prazo
Irotat	Indicador de Rotatividade
ITEP/OS	Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco
Itransp	Indicador de Transparência
Parqtel	Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologias Associadas de Pernambuco
PAPPE	Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas de Pequeno Porte
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PD&I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PIB	Produto Interno Bruto
Pintec	Pesquisa de Inovação
Pitec	Programa de Apoio a Parcerias para a Inovação Tecnológica e a Formação Qualificada
Prodeauto	Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo
Prodepe	Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
Prodinpe	Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada
Sdec	Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
Sectec	Secretaria de Ciência e Tecnologia de Pernambuco
Secti	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco
Sefaz	Secretaria da Fazenda de Pernambuco
Seplag	Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco
SEMPETQ	Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação
SNI	Sistema Nacional de Inovação
SPIn	Sistema Pernambucano e Inovação
Tecnova	Programa de Apoio à Inovação Tecnológica
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO	21
3	REFERENCIAL TEÓRICO	27
3.1	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
3.1.1	Avaliação de Formulação de Políticas Públicas	30
3.1.2	Avaliação da Implementação de Políticas Públicas	31
3.2	O PROGRAMA INOVAR-PE	34
4	OBJETIVOS	45
4.1	OBJETIVO GERAL	45
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	45
5	METODOLOGIA	46
5.1	ANÁLISE DOCUMENTAL	46
5.2	ENTREVISTAS COM OS FORMULADORES E IMPLEMENTADORES DA POLÍTICA E COM EMPRESÁRIOS	47
5.3	INDICADORES DE AVALIAÇÃO	48
6	RESULTADOS	49
6.1	AVALIAÇÃO DAS ETAPAS DE FORMULAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA POR MEIO DE INDICADORES	61
6.1.1	Indicador 1: Atendimento aos critérios mínimos de formulação de uma política pública – IFORM	61
6.1.2	Indicador 2: Instalação das estruturas organizacionais previstas na legislação – IESTRU	62
6.1.3	Indicador 3: Cumprimento dos prazos por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IPRAZO	63
6.1.4	Indicador 4: Cumprimento das metas/ações por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IMETAS	66
6.1.5	Indicador 5: Assiduidade dos membros das comissões e comitês nas reuniões – IASSID	67
6.1.6	Indicador 6: Não rotatividade dos integrantes da CT e do CD-Fundo nas reuniões – IROTAT	67
6.1.7	Indicador 7: Grau de transparência (publicidade das ações das comissões,	

	comitê e instituições) – ITRANSP	68
6.1.8	Indicador 8: Utilização dos recursos do Fundo – IFUND	69
6.1.9	Indicador 9: Funcionalidade e liderança das coordenações das estruturas organizacionais e das instituições participantes da política – ICOORD	70
7	DISCUSSÃO	73
7.1	SOBRE A NÃO INSTALAÇÃO DO FÓRUM	73
7.2	SOBRE AS DIFICULDADES E O NÃO CUMPRIMENTO DAS ATIVIDADES E PRAZOS DA CT	74
7.3	SOBRE O NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO PRINCIPAL DO CD-FUNDO	76
7.4	ENTREVISTAS COM OS EMPRESÁRIOS	78
8	CONCLUSÃO	83
	REFERÊNCIAS	85
	ANEXO A – Questões formuladas aos formuladores, implementadores e empresários envolvidos no Programa Inovar – PE	89
	ANEXO B – Memória da avaliação do grau de atendimento das metas/ações do programa Inovar – PE até setembro de 2018	96

1 INTRODUÇÃO

As importantes transformações tecnológicas que vêm acontecendo, principalmente desde o final do século XX, estão fazendo com que a sociedade industrial perca força e se torne cada vez menos presente, frente ao surgimento da sociedade do conhecimento como fator chave para o desenvolvimento econômico dos países. Por causa disso, as atividades de ciência e tecnologia (C&T) e de pesquisa e desenvolvimento (P&D) passam a ser mais valorizadas, e surge a inovação tecnológica com foco no conhecimento como variável decisiva para sustentar vantagens competitivas entre as empresas (MOTA, 1999).

Para Porter, a “inovação tecnológica”, e consequentemente a capacidade de inovar das indústrias, é o elemento chave do qual depende a competitividade de uma nação (PORTER, 1990, *apud* MOTA, 1999).

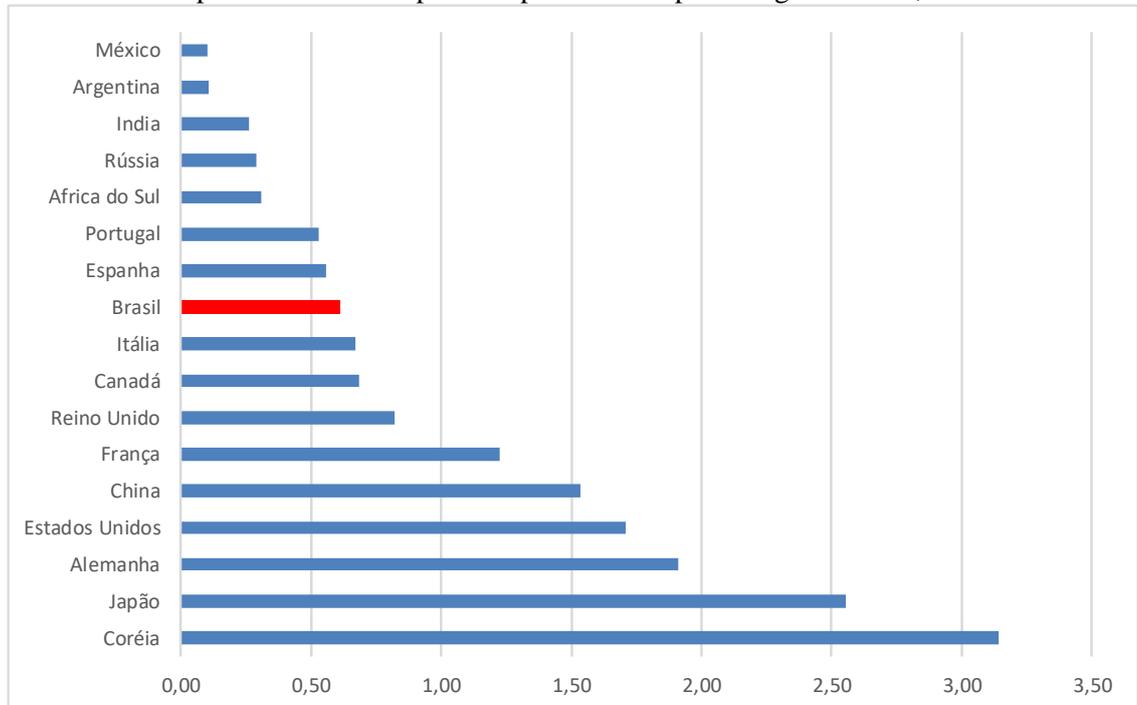
Segundo o manual da Pesquisa de Inovação do IBGE (PINTEC, 2011), atividade inovativa é toda aquela relacionada à inovação de processos e/ou produtos, ou seja, que passaram por etapas científicas, tecnológicas, organizacionais e comerciais, necessárias para o desenvolvimento e implementação de produtos e processos novos ou aperfeiçoados. Ainda segundo o manual da PINTEC, P&D é uma atividade que tem como características um elemento inédito e a resolução de um problema científico e/ou tecnológico. A P&D engloba a pesquisa básica (novos conhecimentos sem um objetivo ou utilização determinada), a pesquisa aplicada (novos conhecimentos, mas com objetivo específico) e desenvolvimento experimental (trabalho realizado em conhecimentos já existentes para a produção de novos materiais e produtos, novos processos, sistemas e outros).

Figueiredo (2011) afirma que o investimento em P&D tem forte ligação com a capacidade de inovar da empresa, onde a aprendizagem organizacional contribui para incentivar o desempenho e os resultados econômicos do negócio. Investimentos em P&D são insumos para a construção de novos conhecimentos que em certo tempo poderão, ou não, transformar-se em inovações (OECD, 2005).

Empresas que se posicionam em mercados com alto grau de competitividade têm a necessidade de investir constantemente na aquisição e no desenvolvimento de capacidades inovadoras. São estas capacidades que, além de manter a empresa no mercado, impulsionam os negócios e possibilitam a criação de novos produtos, novos processos produtivos, aperfeiçoamento da organização e utilização de novos projetos de marketing (RAMOS; ZILBER, 2015).

O Gráfico I representa os dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) das empresas, em países selecionados.

Gráfico 1 – Dispêndios em PD&I pelas empresas como percentagem do PIB, em 2015



Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

O Brasil apresentou um investimento privado em PD&I de 0,61% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) de 2015, bem próximo da Espanha (0,56%), Portugal (0,53%) e Itália (0,67%), que são países desenvolvidos da comunidade europeia, porém ainda está muito distante da Coreia (3,14%), Japão (2,56%) e Alemanha (1,91%).

Um estudo do Boston Consulting Group (BCG, 2014) mostra que a indústria brasileira tem perdido espaço na composição do PIB do País nos últimos anos, e que a principal causa disso é a redução da competitividade das empresas nacionais frente ao mercado internacional. Neste sentido, o investimento em inovação é amplamente apontado como um dos vetores determinantes para a retomada do crescimento da indústria nacional e a busca por uma posição de alta competitividade no mercado global (ARRUDA; VERMULM; HOLLANDA, 2006; FISCHER *et al.*, 2009; CNI, 2010; SOARES *et al.*, 2016, *apud* CAMPOS; SANTOS; DONADON, 2017).

Schumpeter, ao chamar a atenção para a inovação da forma como fez, se tornou uma fonte de inspiração e até de legitimação para estudiosos deste tema. Para ele, o local da inovação passara a ser a grande empresa, com seus laboratórios de P&D criando os novos produtos que

a firma introduz. Tudo indica que ele tinha em mente firmas como a General Eletric e a Du Pont, ao escrever que: “a primeira coisa que uma empresa moderna faz, quando sente que pode fazê-lo, é estabelecer um departamento de pesquisas com pessoas que sabem que sua sobrevivência irá depender do sucesso que tiverem na invenção de aperfeiçoamentos” (SCHUMPETER, 1939, *apud* NELSON, 2006).

Schumpeter insistia que a concorrência por meio das inovações é o mais importante tipo de competição que já se tenha estabelecido gradativamente nos modelos de organização industrial e de tendências internacionais (NELSON, 2006). Assim, sabendo que a inovação depende muito mais do processo de conhecimento do que da disponibilidade de recursos, a empresa precisa interagir com organizações e agentes geradores do processo de aprendizagem, para transformá-lo em atividade inovadora (FONT, 1997, *apud* MOTA, 1999).

De acordo com Mota (1999), quando a universidade interage com outras instituições, ela adquire novos conhecimentos sobre o funcionamento e a necessidade das instituições para as quais ela está formando recursos humanos. Apesar disso, mesmo em países desenvolvidos não é comum as empresas contratarem pesquisas em universidades.

As empresas enfrentam sérias dificuldades para conseguir interagir com as instituições de C&T e vice-versa. Para Font (1997), uma das dificuldades é a falta de uma linguagem de comunicação comum para empresários e pesquisadores se comunicarem. Outros obstáculos citados pelo autor são: a ausência de um sistema de inovação e de políticas na área; a falta de constância na aplicabilidade das mesmas; a fragilidade dos mecanismos de formação de uma cultura industrial; a carência de instrumentos básicos para desenvolver competitividade tecnológica e econômica; a crise no sistema educacional que gera formação universitária insuficiente; e a limitada projeção da cooperação internacional. Pimentel Neto (2008) identifica outras características do sistema universitário e da indústria brasileira que dificultam o processo de inovação no país:

O caráter tardio da criação de instituições de ciência e tecnologia no país, um sistema universitário orientado para a produção acadêmica e pouco voltado à solução de problemas tecnológicos e à pesquisa cooperativa com empresas, a demanda desproporcional por pacotes tecnológicos importados pela indústria brasileira, uma baixa taxa de criação de empresas de base tecnológica (EBTs) e um sistema tardio e pouco propenso a fornecer crédito à empresa, são fatores que, para Suzigan e Albuquerque (2008), reforçam o perfil imaturo de inovação brasileira (PIMENTEL NETO, 2008).

Em relação ao problema da ausência de políticas e falta de constância na aplicabilidade das mesmas, Segatto (1996) faz o seguinte questionamento: Qual deveria ser o papel do governo na interação entre universidade-empresa? Em relação a isso as opiniões divergem. Enquanto

alguns autores enxergam uma grande responsabilidade por parte do governo, outros afirmam que o Estado inibe a flexibilidade dessa parceria em vez de desburocratizar o processo.

Em seu entendimento, Segatto (1996) vê que a participação do governo na relação universidade-empresa é evidentemente necessária. Para ele, é preciso que o governo crie incentivos e remova desincentivos, promova a interação entre cientistas acadêmicos e industriais para a resolução de problemas técnico-científicos importantes, e que as universidades e empresas percebam as vantagens dessa interação, atuando no sentido de promovê-la.

Bahia e Sampaio (2015) destacaram que no Brasil os gastos públicos, ao englobarem principalmente investimentos em PD&I acadêmicos, não resultam em entusiástica criação de inovação efetiva. Para tal, seria necessária maior aproximação das universidades e institutos de pesquisa com as empresas que são as entidades que devem liderar a geração de inovação dentro do conceito schumpeteriano.

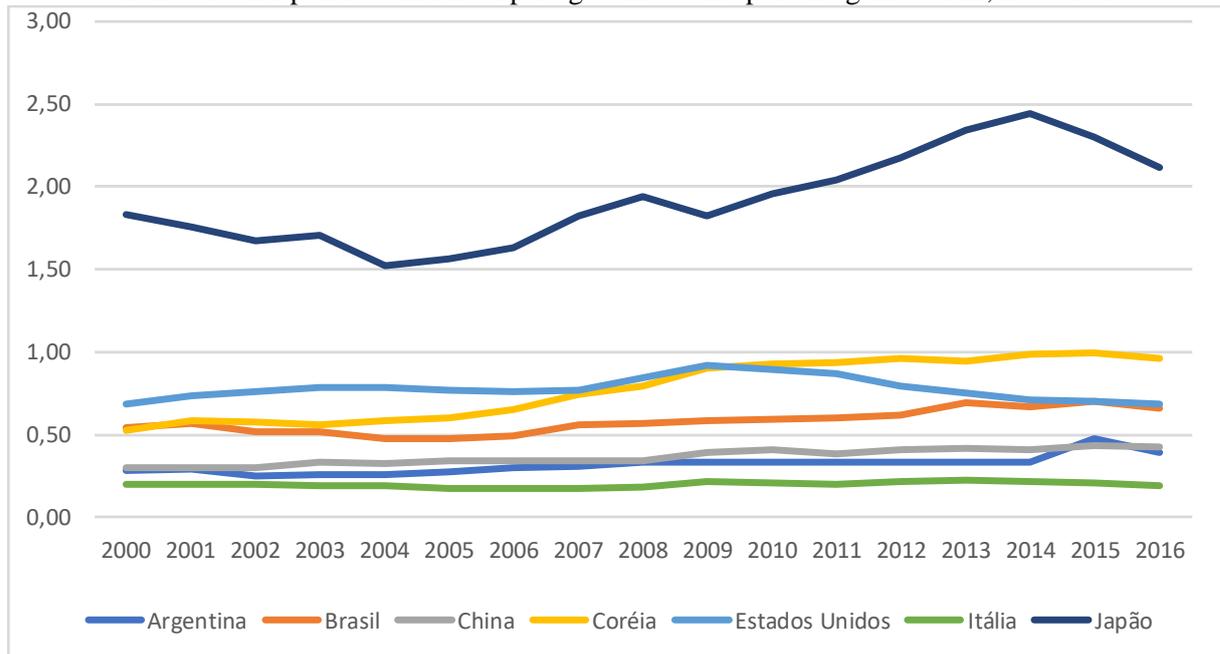
“Incentivar o desenvolvimento tecnológico faz parte das medidas defensivas que o governo de um país periférico pode adotar para compensar parcialmente as desvantagens dos capitais de seus agentes nacionais”. (DIAS, 1996, *apud* MOTA, 1999). Na opinião de Mota (1999), o governo é responsável por fomentar políticas públicas que incentivem o processo de inovação, formular leis e políticas que estimulem o processo de cooperação, bem como por grande parte do financiamento necessário à realização de pesquisas.

O Gráfico II apresenta os dispêndios em PD&I com recursos públicos de países selecionados, no período de 2000 a 2016. Observa-se que em relação aos investimentos públicos em PD&I, o Brasil encontra-se, em termos percentuais do PIB, em situação análoga aos Estados Unidos, Coreia do Sul e China, os quais investem menos de 1% do PIB, perdendo apenas para o Japão, que chega próximo a 2,5%.

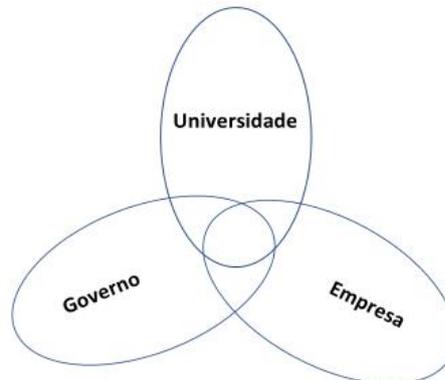
Para Tecchio *et al.* (2010; *apud* GOMES; PEREIRA, 2015),

o governo pode estimular este mecanismo de várias formas, criando linhas especiais de financiamento para a criação de empresas, em particular para aquelas que se baseiem em resultados de pesquisas por ele financiados e apoiando as universidades na contratação de professores substitutos durante o período de licença.

Quando o governo percebeu a necessidade de criar políticas de inovação para apoiar e se envolver nesta interação empresa-universidade, alguns autores passaram a chamar essa relação de Hélice Tríplice (Figura 1). O termo foi criado por Henry Etzkovitz nos anos 90 com o objetivo de descrever um modelo de inovação com base na relação entre as instituições governo-universidade-empresa (GOMES; PEREIRA, 2015).

Gráfico 2 – Dispendios em PD&I pelo governo como porcentagem do PIB, 2000-2016

Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

Figura 1 - Modelo Hélice Tríplice

Fonte: Figura elaborada pela autora.

Hélice tríplice é um modelo de inovação que leva em consideração as múltiplas relações recíprocas em diferentes estágios do processo de geração e disseminação de conhecimento, onde cada hélice trabalha em cooperação e interdependência com as demais esferas, por meio de fluxos de conhecimento (STAL; FUJINO, 2005).

Neste modelo, o governo assume um papel preponderante no estímulo e implementação de ações e leis, bem como na criação de mecanismos considerados fundamentais ao processo de cooperação. Além disso, o governo é o principal financiador das universidades, especialmente no Brasil (MOTA, 1999).

Ripper Filho assinala que, embora tenham objetivos bastante diferenciados, as universidades e empresas são parte de um mesmo sistema e devem interagir de maneira a maximizar os benefícios para seus objetivos e, conseqüentemente, para a sociedade. Complementa argumentando que deve haver, numa universidade, uma percepção de que a interação contribui para a sua missão de formar recursos humanos, e a empresa tem que enxergar nela uma contribuição direta ou indireta para sua lucratividade (RIPPER FILHO, 1994, *apud* MOTA, 1999).

Reforçando ainda mais a necessidade de interação, Marcovitch afirma que os membros do processo de interação (Instituto de Ciência e Tecnologia – ICTs, indústrias e governo) devem buscar uma sinergia que lhes permita interação e busca de interesses comuns. Esse processo de interação é um desafio que surge como complementação ao desenvolvimento de cada um dos membros e, em consequência, da C&T e da economia como um todo (MARCOVITCH, 1983, *apud* MOTA 1999).

Diante do exposto, percebe-se que a inovação teve sua importância aumentada, se tornando um fator chave no âmbito da competitividade entre as empresas e também cada vez mais presente no meio científico. No entanto, é efetivamente a partir da criação dos Fundos Setoriais (FS), em 1999, que o Brasil passa a incorporar explicitamente a inovação em suas políticas de C&T, o que se refletiu nas políticas de desenvolvimento regional, estadual e municipal. A partir daí, a inovação ganhou cada vez mais espaço dentro das políticas de governo, que passam a se referir ao trinômio Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) (LEMOS; CÁRIO, 2013).

Dentre os FS criados, pode-se citar o Fundo Verde-Amarelo, cujo objetivo é incentivar a interação universidade-empresa, dentro da perspectiva de um Sistema Nacional de Inovação (SNI). Outro marco importante foi a instituição da Lei n. 10.973/04 ou Lei da Inovação, alterada pelo novo marco de CT&I, Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. A Lei da Inovação está organizada em torno de três eixos: a constituição de um ambiente propício à construção de parcerias entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas, o estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; e o incentivo direto à inovação na empresa (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005; ARRUDA; VERMULM; HOLLANDA, 2006). Com base nesta previsão legal, a Financiadora de Inovação e Pesquisa (Finep) e as Fundações de Amparo à Pesquisa do País (FAPs), têm promovido políticas de fomento à CT&I por meio da concessão de subvenção econômica a projetos de inovação.

Ainda no campo legal, ressalta-se a criação da Lei n. 11.196/05 conhecida como Lei do Bem, que em seu Capítulo III trata sobre dos incentivos fiscais destinados à inovação tecnológica. A referida Lei amplia o foco dos benefícios concedidos, sobretudo os delineados pela Lei n. 8.661/93, possibilitando que qualquer empresa engajada na realização de P&D possa se beneficiar dos incentivos (ARRUDA; VERMULM; HOLLANDA, 2006; GUIMARÃES, 2008). Outro aspecto previsto na Lei do Bem é o fato das agências de fomento de C&T poderem subvencionar o valor referente à remuneração de pesquisadores mestres e doutores envolvidos em atividades de inovação nas empresas.

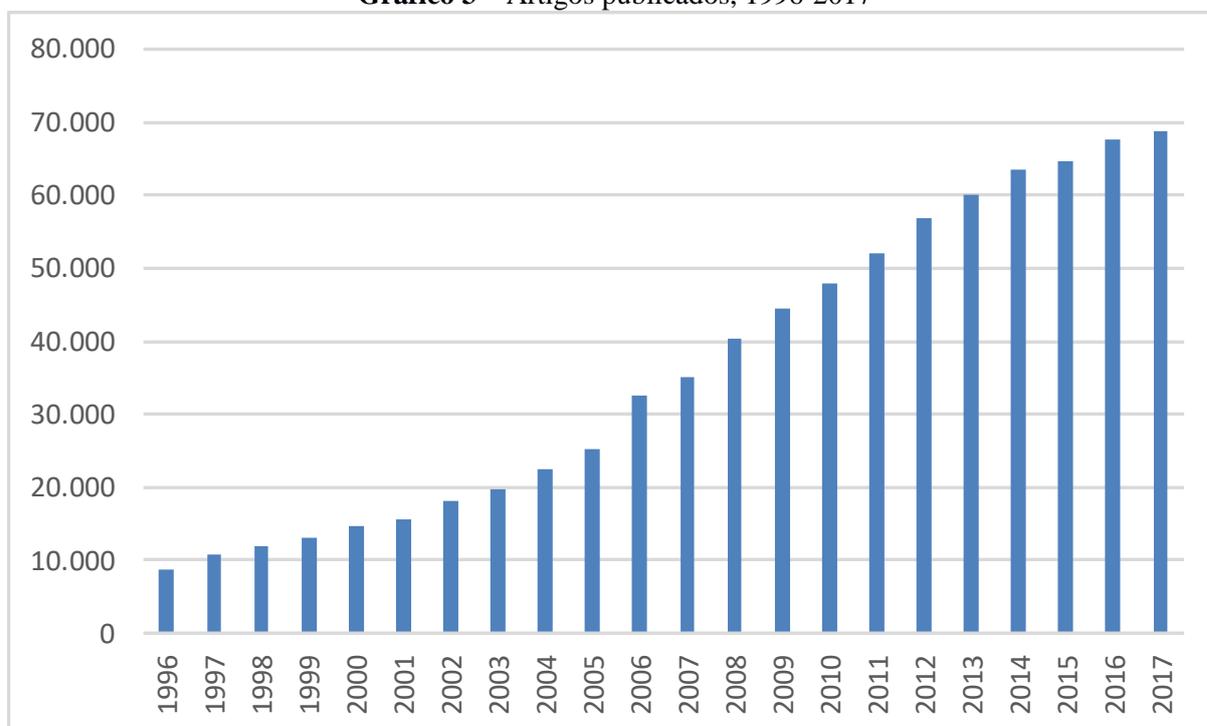
Em Pernambuco, a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (Facepe) apoia, com recursos próprios e em parceria com outros órgãos de fomento, programas de apoio à inovação em empresas de Pernambuco, como: o programa de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na Modalidade Subvenção Econômica (PAPPE) e Programa de Apoio à Inovação Tecnológica (Tecnova), Apoio a Parcerias para a Inovação Tecnológica e a Formação Qualificada (Pitec), Prêmio Miguel Arraes de Inovação Inclusiva e Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologias Associadas de Pernambuco (Parqtel) – Manufatura Avançada.

Neste trabalho nos propomos a analisar a formulação e a implementação do Inovar-PE, política de fomento à inovação do Estado de Pernambuco, instituída por meio da Lei n. 15.063/2013, que tem como objetivo principal alcançar um desejável aumento do investimento privado em CT&I de empresas que se beneficiam de incentivos fiscais do Estado.

2 JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO

Um desafio importante a ser enfrentado atualmente diz respeito às distorções relacionadas ao trinômio Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil. O Gráfico III é uma representação da realidade da Ciência no País, com o aumento significativo da quantidade dos artigos publicados a partir de 1996, fruto dos investimentos nacionais feitos nesta área nos últimos vinte anos. Esses investimentos resultaram em um avanço significativo da ciência nacional, mas, por outro lado, não houve o correspondente avanço nem na tecnologia e nem na inovação no Brasil, o que produziu, na opinião de alguns analistas, um desenvolvimento distorcido, conforme tratado mais adiante.

Gráfico 3 – Artigos publicados, 1996-2017

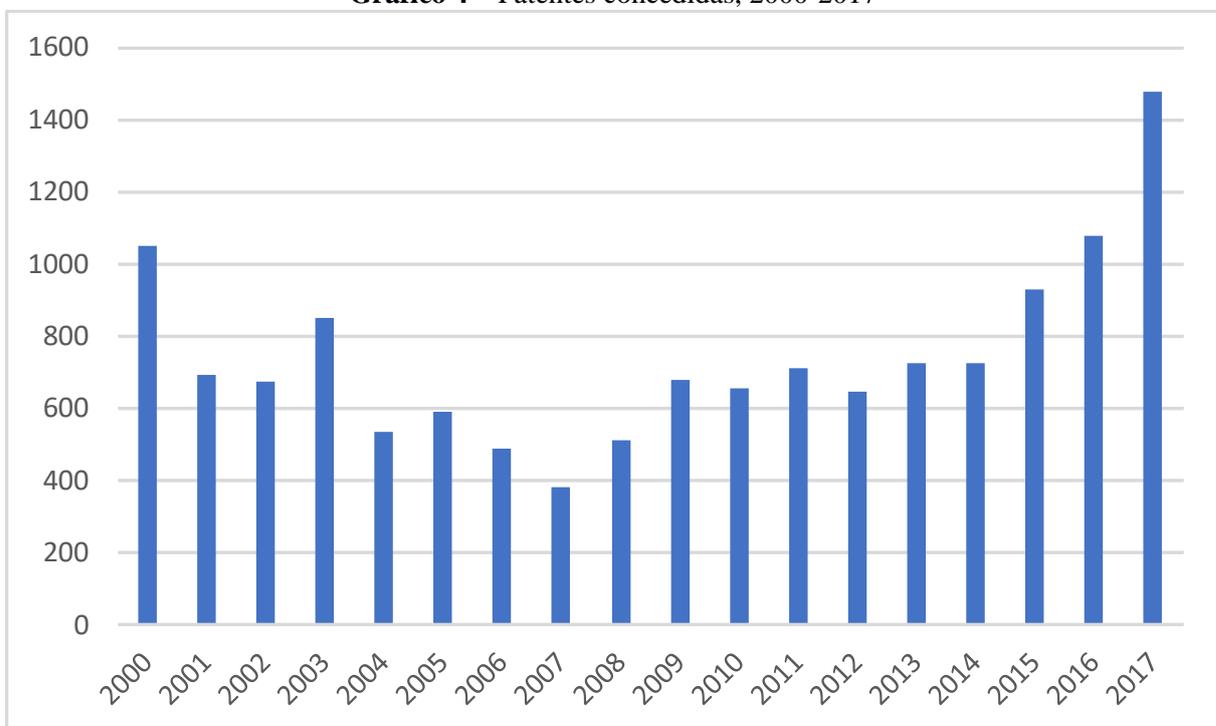


Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

Outro indicador de produção científica são as bolsas de apoio à formação no Brasil e no exterior, concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no período de 2000 a 2016. Nos últimos dezesseis anos houve um crescimento de 53.098 para 176.172 bolsas, representando um avanço de 230% no período. A quantidade de bolsas de estímulo à pesquisa também cresceu no mesmo período, passando de 9.778 para 16.911, representando um aumento de 62% (MCTIC, 2017).

Para Borges (2011), se por um lado, os indicadores de produção científica e de formação de pesquisadores evoluíram e deram destaque ao País, por outro lado, os resultados advindos da transformação dessa ciência em desenvolvimento tecnológico e inovação são ainda constrangedores. Os indicadores de propriedade intelectual, por exemplo, estão muito aquém do necessário para garantir ao País uma condição de geração de riqueza interna e competitividade no cenário internacional. O Gráfico IV representa a distribuição de patentes (Modelo de Utilidade e Patente de Invenção) concedidas, no período de 2000 a 2017. Em 2000 foram concedidas 1051 patentes e em 2017, 1478, o que equivale a um crescimento ainda modesto quando comparado ao aumento da produção científica e da concessão de bolsas.

Gráfico 4 – Patentes concedidas, 2000-2017



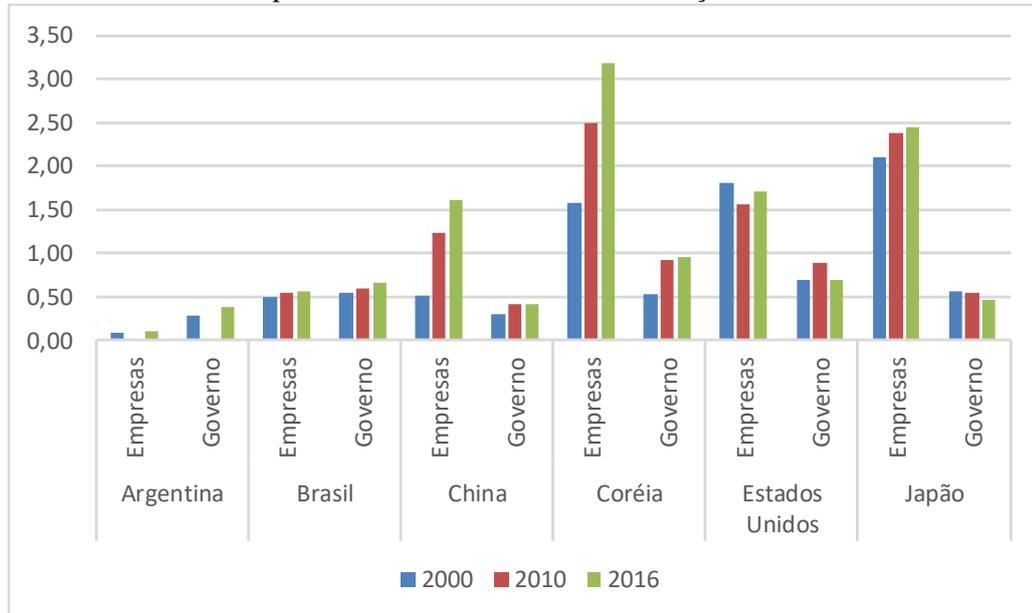
Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

Além disso, ainda existe no País o entendimento de que mestres e doutores são formados para atuar apenas nas universidades. Enquanto no Brasil aproximadamente 66% dos pesquisadores estão nas universidades e, apenas 26% nas empresas, na Coreia, no Japão e nos Estados Unidos esse número não ultrapassa 7% nas universidades e está próximo de 70% nas empresas (CNI, 2006).

Outra característica do percentual de investimento em PD&I que deve ser considerada é sua composição quanto à participação do setor público e privado. Nesse caso, o Gráfico V

sugere que os investimentos públicos no Brasil, ainda que estejam em patamares razoáveis, precisariam aumentar. No entanto, quanto aos investimentos privados, estes precisariam crescer muito mais, para ficarmos em situação semelhante à dos países desenvolvidos.

Gráfico 5 – Dispendios no Brasil em PD&I em relação ao PIB, 2000-2017



Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

Considerando-se os dados do Gráfico V, fica evidente que o setor empresarial – interessado direto na formação de pesquisadores para atuar na inovação das empresas – deve também participar, diretamente ou via os incentivos existentes, nos investimentos a serem feitos em CT&I.

Como mencionado anteriormente por Mota (1999), o governo é normalmente o principal financiador das universidades, especialmente no Brasil. Na visão de Segatto (1996), um dos motivos pelos quais as empresas não são as principais investidoras em pesquisa acadêmica, mas sim o Estado, está relacionado à garantia da plena autonomia dos pesquisadores acadêmicos quanto à liberdade de publicação dos conhecimentos científicos, bem como para evitar a distorção que pesquisas encomendadas por empresas possam provocar na missão da universidade. Para ele, os resultados de pesquisas financiadas por empresas, muitas vezes, por serem entendidos como de direito das mesmas, não podem ser publicados nem ser objeto de acordo quanto à propriedade das descobertas e divisão dos benefícios gerados pelas mesmas.

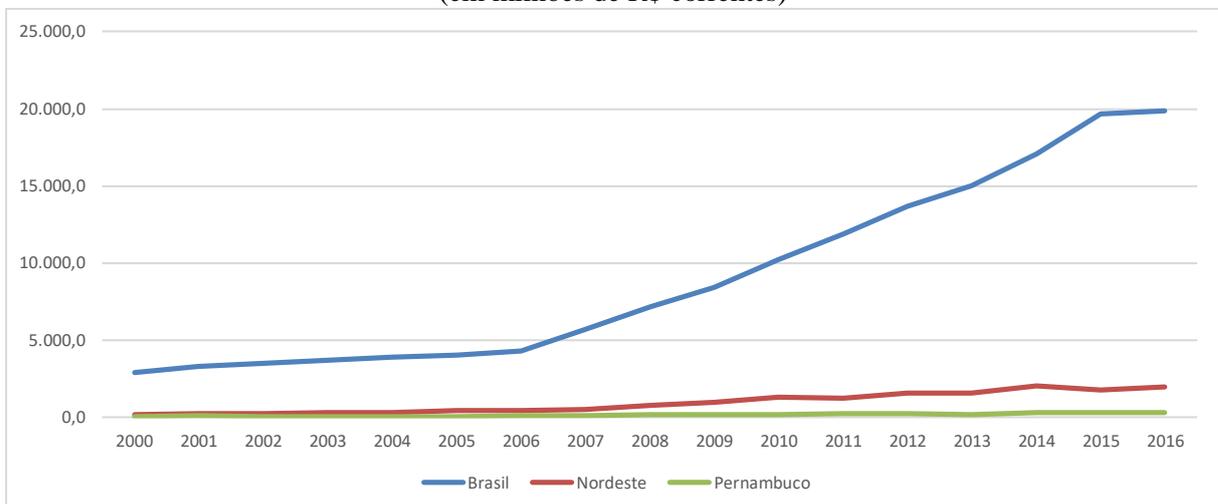
Para Brito Cruz (2010), o maior desafio para as políticas de Ciência e Tecnologia (C&T) no Brasil é saber como criar um ambiente que estimule e viabilize o aumento no dispêndio

empresarial em P&D. Este é um objetivo muito mais complexo do que o simples aumento do dispêndio governamental na área, pois envolve obter um aumento substancial no investimento privado por meio de políticas governamentais. Para o autor, o que se requer é uma política industrial associada à política para C&T e coerente com as mudanças necessárias nas condições macroeconômicas e de infraestrutura existentes no país, que são hoje obstáculo ao desenvolvimento sustentável e vem levando o Brasil a uma progressiva desindustrialização.

Em relação a Pernambuco, na opinião de Lúcia Melo, secretária estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Estado compartilha das ameaças e oportunidades que se apresentam aos países e regiões menos desenvolvidas no que diz respeito à capacidade de produzir e difundir conhecimento e gerar inovações (FERNANDES; MELO, 2017).

O Gráfico VI apresenta os dispêndios governamentais em C&T do Brasil, Nordeste e Pernambuco no período de 2000 a 2016. Pode-se verificar que o crescimento do dispêndio do Estado foi de R\$ 37 mi para R\$ 260 mi, o que representa um aumento de quase 600%, semelhante ao aumento percentual no total dos dispêndios de governos estaduais somados, que saltaram de R\$ 2,8 bi para 19,8 bi (MCTIC, 2017).

Gráfico 6 – Dispêndios dos governos estaduais em C&T do Brasil, NE e PE, 2000-2016
(em milhões de R\$ correntes)



Fonte: MCTIC/indicadores. Gráfico elaborado pela autora.

Em termos regionais, quando se trata de produção intelectual, o Nordeste é responsável por apenas 3% das patentes concedidas no Brasil e Pernambuco por apenas 0,3%. Ainda em relação ao Nordeste, o Estado representa 10% dessas patentes (MCTIC, 2017). E quando o assunto é investimento privado em PD&I, a situação é ainda pior, há uma presença

relativamente reduzida de empresas inovadoras e uma escassez de instituições privadas de financiamento à inovação.

Nota-se o baixo esforço inovativo das empresas locais, mesmo considerando a melhora dos últimos anos. Quando se observa os indicadores de inovação das empresas pernambucanas, a partir dos dados da Pesquisa de Inovação (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos anos 2009-2011 e 2012-2014, percebe-se o quão insatisfatório é o nível de inovação empresarial para o enfrentamento dos desafios do mundo globalizado, especialmente quando se compara o desempenho estadual ao padrão nacional, considerando-se os avanços registrados nas últimas duas séries da pesquisa (FERNANDES; MELO, 2017).

Para essas autoras, tais dificuldades exigem que voltemos a atenção e esforços para a superação das baixas produtividade e competitividade das empresas e da reduzida qualificação de sua força de trabalho. Diante dessa situação, a sociedade e o governo pernambucanos estão sendo obrigados a formular uma nova estratégia que promova suas competências em inovação e proponha um novo patamar de desenvolvimento tecnológico. O desafio para o futuro é, além de continuar investindo e acelerando a produção científica nacional, atuar de maneira estrutural e estratégica para avançar no desenvolvimento tecnológico e na inovação no contexto nacional, e assim, o País possa competir em melhores condições no cenário internacional.

O Sistema Pernambucano de Inovação (SPIn) nos permite perceber que o Estado dispõe de uma estrutura privilegiada para fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico. Há uma presença expressiva de ICTs públicas, se comparadas aos centros privados de pesquisa, assim como uma variedade satisfatória de organizações “ponte” para interação e promoção da inovação empresarial. Além disso, entre 2010 e 2016, o número de grupos de pesquisa que relataram interação com empresas subiu de 155 para 487, segundo o CNPq/DGP, o que equivale a 37% dos grupos do Estado, colocando Pernambuco entre os primeiros no *ranking* das unidades da federação com maior taxa de interação do Brasil. Outro aspecto importante diz respeito ao ingresso dos mestres e doutores no mercado de trabalho, o que amplia a competitividade e a capacidade inovativa das empresas.

Ainda para Fernandes e Melo (2017), Pernambuco precisa avançar na direção dos padrões exigidos pela economia do conhecimento, compreendendo que a capacidade de produção qualificada e de difusão de conhecimento atrai o interesse das empresas inovativas para projetos em interação com as ICTs. Elevar a qualificação da força de trabalho e a competitividade das empresas por meio de inovação é imperativo e urgente.

Nesse sentido, uma política pública original de estímulo à inovação – o programa Inovar – PE – foi criada no Estado de Pernambuco, em 2013, estabelecendo uma obrigação de investimento em PD&I para as empresas beneficiárias de incentivos fiscais do Estado. Neste trabalho nós nos propomos a avaliar a formulação e a implementação desta política pública.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Aqui serão delineadas as teorias que norteiam esse trabalho, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas e ao Programa escolhido como objeto de estudo deste trabalho.

3.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Por implementação compreende-se a etapa do ciclo de políticas públicas em que são executadas as atividades tidas como necessárias para o cumprimento das metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000). Nos estudos sobre implementação há dois tipos de modelos analíticos predominantes, quais sejam: o *top-down* e o *bottom-up*. O modelo *top-down* supõe uma rígida separação entre as etapas da formulação e implementação das políticas públicas, que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Já no modelo *bottom-up*, a política formulada originalmente pode ser modificada, de modo que a criação de uma determinada política é um *continuum* marcado por constantes alterações no processo de traduzir as intenções em ações. Neste caso, a política pública é vista como flexível e adaptável a possíveis situações, resultante das ações de uma gama de atores que no dia a dia desenvolveriam padrões de atuação para solucionar os problemas (SILVA, 2016).

Com relação às pesquisas brasileiras, Souza (2003) diz que é urgente superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente apontada para a hipótese de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desligados dos processos políticos. O mesmo autor comenta que já existe uma quantidade relevante de estudos sobre o assunto, em âmbito nacional e sobre políticas locais, mas sabe-se muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual, como, as diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implantadas entre os diversos governos estaduais.

Política pública pode ser vista como um conjunto de processos político-administrativos. O estudo de Secchi (2010), acerca do ciclo das políticas públicas, explica as sete fases que ele entende compor esse processo: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A definição de agenda diz respeito à seleção das prioridades, na medida em que não é possível atender de uma só vez todos os problemas existentes em uma sociedade, diante da

escassez de recursos em relação a uma demanda infinita. A questão central desta fase é a análise das motivações que fazem com que alguns pleitos sejam prioritários e entrem na agenda pública e outros não. Alguns problemas recebem mais atenção que outros porque são mais evidentes por conta de situações que os colocam em posição de destaque, como os eventos e acontecimentos políticos, elementos fundamentais na definição de agenda (GUIMARÃES, 2008).

Figura 2 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2010). Adaptado pela autora.

A etapa da formulação consiste na identificação, avaliação e seleção das alternativas para intervir nos problemas diagnosticados. É o momento em que são exploradas as várias opções de ações disponíveis para enfrentar aquilo definido como prioritário. Em geral, tal etapa é responsabilidade das comunidades especialistas na temática em questão (KINGDON, 2006), que tomam por base, além daquilo que é tecnicamente defensável, a sua factibilidade técnica, a aceitação da população e a capacidade de mobilizarem consenso (VIANA, 1996). Para Kingdon (2006) as relações e interesses políticos influenciam na seleção das alternativas, porém ele sugere que este processo também segue critérios lógicos e passíveis de serem analisados.

A implementação é a fase do ciclo das políticas públicas em que são desenvolvidas as atividades estabelecidas para atingir os objetivos tidos como desejáveis (ARRETCHE, 2001). O que não significa dizer que no momento da implementação não haja modificações no conteúdo da política e no seu impacto. Considera-se atualmente que mesmo sendo a formulação e a implementação fases distintas do ciclo das políticas, na prática as decisões vão sendo tomadas também durante a implementação (HILL; HUPE, 2002). Portanto, a implementação é a etapa na qual ocorrem os processos de interação e negociação entre aqueles que pretendem

colocar a política em vigor e aqueles dos quais as ações concretas dependem.

Por fim, a etapa da avaliação pode ser entendida como um instrumento para prestação de contas e responsabilização dos agentes estatais, sendo elemento de *accountability* (FARIA, 2005). Segundo o referido autor, é o momento onde são apurados os resultados da execução de uma ação que esteja se encerrando, fornecendo elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aperfeiçoamento de políticas já em curso.

As avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas e obter ganho político-eleitoral (THOENIG, 2000).

Conforme Bittencourt (2010):

Quando surge a necessidade de avaliação de um programa, é preciso determinar sob qual perspectiva deverá se dar o estudo, de maneira a adequar a análise aos objetivos da parte interessada. A avaliação pode se dar de várias formas e atender a diversos propósitos. A avaliação de processo, ou avaliação de implementação, é uma das modalidades possíveis. Quando se pretende avaliar o processo de implementação de determinado programa, procura-se analisar, entre outros aspectos, as interações que vão surgindo entre seus agentes gestores e executores responsáveis. Essas interações tendem a exercer alguma influência sobre os resultados, alterando muitas vezes o curso planejado durante a elaboração da política pública que originou o programa (BITTENCOURT, 2010).

Portanto, a perspectiva adotada pelo presente trabalho compreende o ciclo das políticas públicas como um quadro de referência para a análise processual em relação à política pública de fomento à inovação. Nesse sentido, embora compreenda-se que as fronteiras entre as etapas de uma política são na prática tênues, far-se-á uso dessa divisão para analisar as fases de formulação e implementação da referida política.

Como destaca Bittencourt (2010), este tipo de avaliação

fornece mecanismos que ajudam a aferir o grau de acerto das políticas implementadas e nortear decisões referentes à política atual e aquelas de natureza semelhante que se realizarão no futuro. Nesse sentido, a avaliação de programas públicos destina-se a contribuir e estimular a promoção das melhores práticas de gestão, assim como possibilitar a prestação de contas à sociedade sobre resultados e impactos alcançados pelas políticas e programas conduzidos.

Assim, a identificação de possíveis déficits no processo de formulação e implementação do programa Inovar – PE e suas conseqüentes implicações, poderão subsidiar ações e programas futuros na área.

Chelimsky (1997) entende que quando dirigida a um programa, a avaliação é a aplicação de métodos de pesquisa científica para avaliar a ação pública, sua implementação e

sua eficácia. Neste trabalho foi feita uma avaliação comparativa, isto é, “a comparação entre o que foi projetado pelo programa e o que na realidade ocorreu”.

3.1.1 Avaliação da Formulação de Políticas Públicas

Considerando os critérios mínimos que devem ser atendidos para a formulação de uma política pública, MADEIRA (2012), relaciona os seguintes:

Crit. 1. Definição de objetivos específicos, resultados mensuráveis e prazos para que esses resultados sejam atingidos;

Crit. 2. Identificação das ações governamentais necessárias para a obtenção dos resultados definidos, mostrando-se como a execução dessas ações garantirão os resultados definidos (a estratégia de implementação de cada ação);

Crit. 3. Alocação de recursos compatíveis (financeiros, humanos, infraestruturas e instituições) com as ações governamentais identificadas; e,

Crit. 4. Definição dos responsáveis pelo resultado da política pública e pelos resultados de cada ação governamental identificada.

Pedone (1986) identifica três modelos de racionalidade na formulação de políticas públicas:

a) Racionalidade econômica, que postula que o sistema econômico induz a formulação de políticas públicas;

b) Racionalidade político-sistêmica, que postula que o sistema político é responsável pelo que acontece nos processos de formulação e decisão, e em grande medida na implementação de programas públicos; e,

c) Racionalidade da formulação responsável, que a partir de uma crítica aos dois modelos supracitados, propõe que sejam buscados nas justificativas morais os critérios para o processo de formulação das políticas públicas. Essa busca, que vai além dos mercados e da visão incompleta da arena política dos racionalistas político-sistêmicos, questiona se as preferências verificadas na formação da agenda política e na fase de definição de problemas sociais são exatamente aquilo que deve ser realizado na ação governamental. Esta visão representa uma expansão dos limites da análise, por meio da introdução de considerações éticas e de dimensões de responsabilidade na formulação de políticas públicas, ambas ausentes nos dois modelos anteriores.

Silva e Melo (2000) afirmam que estudos de situações concretas revelam que, em vez

de a administração pública funcionar como um mecanismo operativo perfeito, o que se constata é um padrão distinto, em que prevalecem a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos dos atores. A análise experimental revela ainda que os formuladores de políticas operam em um ambiente carregado de incertezas, no qual enfrentam limitações de conhecimento da complexidade dos fenômenos sociais, muitas vezes produtos de contingenciamentos de tempo e de recursos e de ausência de condições de prever e controlar outras contingências futuras. Além disso, devido à necessidade de delimitação de um conjunto restrito de cursos de ação e de decisões envolvendo os planos e programas, cria-se um amplo espaço para a discricionariedade dos agentes implementadores. Por último, as preferências dos formuladores podem ser divergentes dos anseios e expectativas da coletividade a que se destinam as políticas.

3.1.2 Avaliação da Implementação de Políticas Públicas

A avaliação de processo visa detectar defeitos de elaboração e falhas na execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras à sua implementação e gerar dados para o seu replanejamento, se for o caso. Essa avaliação se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa, pois isso permite a tempestiva correção do conteúdo (CARVALHO, 2003; COSTA; CASTANHAR, 2003).

O crescimento dos estudos sobre implementação ocorreu nos anos 1970, quando uma especial atenção à atividade governamental e o aumento da preocupação com a efetividade das políticas públicas culminaram no desenvolvimento dos estudos nessa área (BARRETT, 2004). Paulatinamente, as análises passaram a atender não somente para os resultados propriamente ditos das políticas, mas buscavam compreender o porquê de as políticas públicas falharem. Ou seja, a ênfase da análise passou a ser o processo de tradução das políticas para a ação – o que significava um olhar sobre a implementação.

Kiviniemi define a implementação como a fase em que se implantam intenções para obter impactos e consequências. Nesse processo, ressalta o referido autor, o sujeito das políticas são o governo ou os atores governamentais, e o objeto são os grupos de cidadãos e outros atores privados (Kiviniemi *apud* VIANA, 1996).

Analisando o “ciclo da política”, Silva e Melo (2000) assinalam que a variabilidade, ou mudanças, que ocorrem na implementação de programas governamentais, explicam em grande parte o insucesso dos governos na tentativa de alcançar os objetivos estabelecidos por

ocasião do planejamento de políticas públicas. Significa dizer que problemas não previstos com a devida antecedência podem representar obstáculos intransponíveis durante a fase de implementação de programas, com risco de descontinuidade. Segundo os citados autores, essa constatação tem chamado a atenção para a importância central dos problemas de implementação, uma vez que estes podem servir de referência para o aperfeiçoamento de ações de governo. Embora considerem a constatação como verdadeira e evidente, os autores identificam existir uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas por parte daqueles que consideram a implementação o “elo perdido” nas discussões sobre os resultados dessas políticas.

A crítica surge em relação à visão clássica, que considera a implementação como uma das fases do “ciclo da política” (*policy cycle*). Para Silva e Melo (2000), trata-se de uma visão estanque, ou seja, que não tem efeitos realimentadores sobre a formulação e correção de rumo da política. Esta visão estaria fundamentada unicamente em um diagnóstico prévio e em um adequado sistema de informações, tidos como suficientes para determinar as metas e os recursos necessários – não considerando, portanto, o *policy cycle* como um processo.

Segundo Hayes (2001), a pesquisa avaliativa possibilita responder a várias questões relacionadas à implementação de um programa, destacando-se aquelas que pretendem identificar se o modelo de implementação do programa foi adequado; se o programa foi conduzido com competência e eficácia; se as metas foram atendidas tempestivamente; quem foram os beneficiários; qual foi a forma de organização do programa; quais os custos unitários previstos e os efetivamente incorridos para o programa; e se os dados encontrados revelam o que realmente ocorreu e se o programa pode ser defendido.

Para Rossi *apud* Holanda (2006), a avaliação de processos é considerada etapa preparatória para a avaliação de resultados e impactos. Segundo Holanda (2006), tal como no monitoramento, a avaliação tem por propósito, em uma perspectiva mais profunda e de longo prazo, detectar desvios, falhas, distorções, excessos, insuficiências, erros e omissões, contribuindo para o ajuste e a correção de rumos e para a reformulação dos planos, políticas, objetivos e estratégias definidos na etapa de planejamento.

A avaliação de impacto tem um olhar retrospectivo, procurando determinar se o projeto alcançou seus objetivos e quais foram seus efeitos secundários, tenham ou não sido previstos, ao tempo em que a avaliação de processos tem um olhar prospectivo, visando as possíveis correções e/ou adequações (COHEN; FRANCO *apud* BITTENCOURT, 2010).

Dessa forma, a avaliação utilizada nesta pesquisa é, segundo a tipologia, uma

avaliação de processos, porquanto concomitante à execução do programa. Tem por objetivo determinar em que medida os componentes do Programa Inovar-PE contribuíram ou foram compatíveis com os fins perseguidos durante sua implementação no Estado de Pernambuco.

Na presente pesquisa, a avaliação procura igualmente detectar as dificuldades que ocorreram na programação (formulação), gestão e controle do programa. Geralmente esse tipo de avaliação faz com que eventuais falhas possam ser oportunamente corrigidas, diminuindo, assim, os custos decorrentes da ineficiência. Quanto à possibilidade de utilização dos resultados da pesquisa em benefício desse ou de outros programas, cabe a seguinte observação: ainda que as conclusões desta avaliação não venham a ser utilizadas em benefício do próprio Programa Inovar - PE, dado o ambiente e fatores que ameaçam sua continuidade, espera-se que as conclusões desta avaliação possam ser úteis a outros programas públicos semelhantes, a exemplo das demais políticas de fomento à inovação em Pernambuco e no Brasil.

Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk *apud* Viana (1996) identificam que os problemas cruciais da relação entre formulação e implementação estão nos diferentes níveis de conhecimento e significado existentes entre formuladores e implementadores. Consideram que é durante o processo de formulação e implementação de uma política que surge a pergunta chave para o sucesso de uma política: o que os formuladores "deixaram" para os implementadores? Neste sentido, faz sentido para os autores a afirmação de que é necessária uma perfeita interação entre formuladores, implementadores e público-alvo, para o sucesso de determinada política.

Meter e Van Horn *apud* Viana (1996) afirmam que no processo de implementação da política, a quantidade de mudanças envolvidas influencia os graus de consenso ou conflito entre os participantes, quanto às metas e objetivos: quanto menor a quantidade de mudança, maior é o consenso obtido e vice-versa. Em outras palavras, ocorreria uma relação inversamente proporcional entre as duas variáveis – mudança e consenso.

A extensão do consenso sobre as metas e os objetivos é influenciada pela participação dos implementadores na fase de formulação, pois isso aumenta a clareza da política e reduz resistências. Em outras palavras, o bom entrosamento entre formuladores e implementadores, e o conhecimento destes sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto, são fundamentais para o êxito da política (METER; VAN HORN *apud* VIANA, 1996).

Haverá, portanto, equilíbrio entre os participantes quando existir congruência cultural entre os diferentes grupos. Haverá desequilíbrio para os "fazedores" quando a política não for implementada; para os implementadores, quando a implementação for fragmentada; e para os

grupos de "fora", quando houver alteração na distribuição dos benefícios da política. Neste sentido, é necessário se reconsiderar a ideia segundo a qual os governantes são sujeitos e os atores não governamentais são objeto das políticas públicas (BLEIKLIE *apud* VIANA, 1996).

A implementação é definida no processo em que a política governamental se envolve com sujeitos não governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e ideias. Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não governamentais), na qual estes ganham *status* de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores, com ideias, recursos e ações próprias. Kiviniemi *apud* Viana (1996) observa que esse modelo baseia-se nas contribuições de Sabatier e Mazmanian (1983) e de Sharpf (1977).

A implementação revela uma estrutura complexa de interação: o público interfere porque a ação governamental é desenhada para influenciar o meio não governamental, e os implementadores têm dificuldades inerentes de controle. Dessa forma, Kiviniemi (1985) observa que o lado governamental (intenção e atores) é apenas um dos lados, e que, portanto, é preciso analisar a participação dos atores não governamentais na fase da implementação, identificando as ideias e os valores desses, os recursos que mobilizam e sua ação. Mediante essa análise é possível estabelecer, então, se os atores estão contra ou a favor da política e se o poder dos recursos que mobilizam são fortes ou fracos (HAM; HILL, 1984).

Por fim, conclui-se que, de forma genérica, a fase de implementação é a etapa do ciclo de políticas relativa à execução de atividades com vistas ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000). Nesse sentido, o presente estudo irá analisar o processo de implementação de uma política pública de fomento à inovação, considerando a interação entre os formuladores e implementadores da política.

3.2 O PROGRAMA INOVAR-PE¹

No período de 2007 a 2014, o Brasil viveu uma grande expansão do investimento público em PD&I, e em Pernambuco não foi diferente. No período de 2007 a 2011, durante o

¹ O relato feito aqui da história do programa Inovar-PE baseia-se nas entrevistas e análises de documentos realizadas para esta pesquisa, bem como na experiência profissional da pesquisadora enquanto gestora de programas de PD&I na Facepe nos anos de 2010 a 2015, tendo participado de reuniões na fase de formulação do programa.

primeiro governo de Eduardo Campos, a Facepe – agência estadual de fomento a atividades de PD&I – havia recuperado a sua capacidade de investimento e seu orçamento experimentou uma expansão acelerada. A pós-graduação passou a ser fortemente apoiada, concedendo anualmente 430 bolsas de mestrado e doutorado a partir de 2008, implicando em investimentos crescentes de recursos estaduais, que se estabilizaram em cerca de R\$ 21 milhões, em 2012 (FACEPE, 2011a). Em 2013, os valores das bolsas de mestrado e doutorado ofertadas pela Facepe chegaram a ser os maiores do Brasil, e até hoje ainda são mais elevados que os do CNPq. Naquele período, a CT&I no Brasil e, especialmente, em Pernambuco vivia um excelente momento de investimentos por parte dos governos federal e estadual. Esta expansão abarcava também o apoio à inovação, focalizando em particular o desenvolvimento de atividades de pesquisa em parceria com empresas.

Além dos programas de subvenção econômica à inovação, destinados a pequenas empresas e realizados em convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) desde 2004², a Facepe lançou em 2011-2012 alguns programas próprios de estímulo a parcerias entre empresas e instituições de pesquisa para a realização de atividades de PD&I. Um deles foi a possibilidade, oferecida às empresas, de estas apoiarem a realização de projetos de mestrado, doutorado e pós-doutorado em temas de seu interesse, alocando apenas recursos adicionais para complementar o valor da bolsa paga pela Fundação, como forma de atrair pesquisadores e estudantes de pós-graduação para a pesquisa naqueles temas (FACEPE, 2012).

Na mesma direção, em 2011 a Fundação lançou o Pitec. Por meio do edital Facepe 03/2011 (FACEPE, 2011b), se oferecia às empresas interessadas a possibilidade de celebrar um acordo com a Fundação visando o apoio financeiro conjunto a projetos de pesquisa científica e tecnológica, a serem desenvolvidos em parceria com instituições de ensino e pesquisa situadas em Pernambuco³. O apoio da Facepe se daria na forma de recursos não reembolsáveis, podendo ser concedidos, no máximo, R\$ 1 milhão por proposta aprovada, desde que a empresa desembolsasse no projeto, pelo menos, o mesmo valor. De acordo com o edital do Pitec, no que se refere especificamente a atividades de PD&I, a Fundação pretendia:

[...] estimular empresas que tenham interesse e visão inovadora a fomentar a realização, nas universidades e institutos de pesquisa sediados em Pernambuco, de

² A Finep lançou em 2004 o PAPPE, realizado em parceria com as fundações estaduais de amparo à pesquisa. O programa consiste na concessão de subvenção econômica (recursos não reembolsáveis) de até R\$ 400 mil a pequenas empresas para a realização de projetos de PD&I, exigindo-se da empresa o aporte de uma contrapartida financeira de apenas 5%, do valor total do projeto. Com denominações e formatos ligeiramente modificados, o programa vem sendo executado desde então por meio de sucessivos convênios entre a Facepe e a Finep.

³ Além de projetos de pesquisa, o edital do Pitec também prevê a possibilidade de a Facepe cofinanciar programas específicos de formação de recursos humanos altamente qualificados de interesse da empresa. Mas neste trabalho, para simplificar, optamos por omitir as referências a essa segunda vertente do programa.

projetos de pesquisa de natureza exploratória em temáticas de seu interesse [...]. Sendo os projetos de pesquisa realizados de forma cooperativa, em parceria entre a empresa e ICT/IES(s) do Estado, espera-se que essa aproximação contribua para a criação de conhecimento ou de inovações tecnológicas de interesse da empresa proponente, além de contribuírem para o avanço do conhecimento e/ou para a formação de recursos humanos. As empresas interessadas devem necessariamente contribuir para o financiamento dos projetos de pesquisa [...] a serem desenvolvidos, com uma contrapartida de recursos financeiros, não inferior ao montante a ser aportado complementarmente pela Facepe. **Com isso pretende-se incrementar o investimento empresarial em atividades de pesquisa [...] em Pernambuco** e, por outro lado, criar condições para que as atividades de PD&I das empresas parceiras tenham pontos de contato e estabeleçam sinergias com a geração de novas ideias e a formação de recursos humanos nas universidades e institutos de pesquisa pernambucanos (FACEPE, 2011b; grifo nosso).

Entretanto, a despeito da dinâmica de expansão do investimento público e dos variados estímulos ao investimento privado, o envolvimento das empresas pernambucanas em atividades de PD&I não cresceu do mesmo modo. Por exemplo, até 2013 apenas uma empresa se beneficiou do Pitec⁴ e nenhuma empresa privada se interessou em apoiar projetos de mestrado ou doutorado em temas de seu interesse⁵ (FACEPE, 2012).

Segundo um dos gestores entrevistados que participou da formulação da política estudada neste trabalho, o fato de um programa aparentemente vantajoso como o Pitec não ter conseguido atrair o interesse das empresas como esperado foi o fator determinante para a criação do Programa Inovar-PE.

Não havia demanda [para o Pitec]. A Facepe fazia algumas ações de promoção desse programa, tentou atrair algumas grandes empresas, e só conseguiu uma, a Accenture, [...] Mas, por exemplo, as empresas que tinham sido atraídas para Suape, a gente não conseguia motivá-las. E eu relatava isso nas reuniões de monitoramento, dizendo que a gente tinha insucesso em fazer aumentar o investimento privado em ciência e tecnologia [...] Então, na discussão desse assunto no monitoramento, o governador é que percebeu a oportunidade que havia nisso, de pegar as empresas que são incentivadas pelo Estado na forma de incentivos fiscais e dizer a elas: “Olhe, vocês vão ter que se interessar por inovação. Não há razão para não fazê-lo, inclusive porque já existem instrumentos [de estímulo à inovação] no Estado”. Aliás, não só na Facepe eles já existiam, mas na própria Agefepe, outra agência de fomento do Estado que já tinha sido criada, e que podia, também ela, oferecer certos apoios ao processo de inovação, lá onde a Facepe não pudesse fazer, por diferenças de funcionamento dessas agências. Então, se você me pergunta sobre a criação do Inovar, pra mim o momento preciso em que ele nasceu foi exatamente a partir da discussão do insucesso das nossas tentativas de [fazer] aumentar o investimento privado em ciência e tecnologia, em atividades de PD&I. E o governador é quem teve essa ideia de associar a concessão de incentivos fiscais do Estado a uma demanda de que estas empresas beneficiadas fossem então obrigadas a investir em inovação (Entrevistado 9).

⁴ A empresa Accenture.

⁵ Possivelmente por desinformação. Como se verá adiante, esse mecanismo poderia ser muito útil para as empresas no contexto do Inovar-PE.

Assim, diante desse insucesso e depois de repetidas discussões sobre a questão em reuniões de monitoramento das ações da Facepe⁶, o governador decidiu no final de 2012 encomendar a formulação de uma política de estímulo à inovação que obrigasse as empresas beneficiárias de incentivos fiscais do Estado a realizar investimentos em PD&I, podendo, para isso, valer-se dos programas públicos de fomento à inovação já existentes nas esferas federal e estadual, como os da Facepe e da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco (Agefepe), ou os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Finep, da Lei do Bem, etc.

Em si, a ideia de trocar a concessão de incentivos fiscais por uma obrigação da empresa de investir em inovação não era original: o mesmo mecanismo estava previsto no INOVAR-AUTO, programa federal de estímulo à inovação no setor automotivo, criado por lei havia poucas semanas⁷. O que se pretendia, segundo o gestor entrevistado, era forçar as empresas a se interessarem pela inovação e a buscarem a ajuda das agências de fomento, fossem elas estaduais ou federais.

A coordenação dos trabalhos de elaboração da política foi delegada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (Sdec) e um grupo de trabalho foi formado sob a coordenação daquela secretaria. Participaram inicialmente dos trabalhos gestores da Facepe, Agefepe, Secretaria da Fazenda de Pernambuco (Sefaz) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL), aos quais se juntaram em um segundo momento representantes da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Sectec) e da Agência de Desenvolvimento Econômica do Estado de Pernambuco (AD-Diper).

Desde o início do trabalho, estabeleceu-se que a obrigação de investir em atividades de PD&I passaria a integrar a contrapartida das empresas que viessem a ser beneficiadas por qualquer um dos programas de incentivos fiscais estaduais, quais sejam:

- Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe): o mais tradicional programa pernambucano de atração de empresas para o Estado, criado em 1999 por meio da Lei estadual n. 11.675/99;

- Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada de Pernambuco (Prodinpe): Programa de estímulo ao desenvolvimento da indústria naval e mecânica pesada, criado em 2014 pela Lei estadual n. 12.710/04; e,

⁶ As “reuniões de monitoramento” eram reuniões periódicas com o governador, organizadas por temas, nas quais os gestores das instituições governamentais prestavam contas de objetivos e metas previamente pactuados com a alta administração.

⁷ Lei Federal n. 12.715, de 17 de setembro de 2012.

- Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo (Prodeauto): que apoia o desenvolvimento do setor automotivo, criado em 2008 pela Lei estadual n. 13.484/08.

De acordo com os registros de algumas das reuniões da equipe de formuladores⁸, a lógica do novo programa de estímulo à inovação deveria apresentar complementaridade com os mecanismos já existentes e simplicidade operacional. Ficou estabelecido que a obrigação de investir em PD&I corresponderia a um percentual mínimo da receita líquida do empreendimento beneficiado pelo incentivo fiscal, e que os investimentos realizados pelas empresas seriam verificados anualmente, mediante o exame de uma documentação comprobatória.

A questão da comprovação/verificação dos investimentos realizados foi um aspecto delicado na formulação da política. Segundo um dos formuladores entrevistados, tal comprovação seria mais simples de aferir se esses gastos das empresas em PD&I já fossem monitorados por agências oficiais de fomento, como é o caso quando tais desembolsos são realizados pela empresa em contrapartida a financiamentos obtidos junto a essas agências⁹. Essa solução simplificadora tinha a vantagem adicional de tornar as agências de fomento estaduais (Facepe e Agefepe) as parceiras naturais das empresas para a facilitação do processo de inovação, tanto no sentido de alavancar recursos adicionais aos da própria empresa, como no sentido de proporcionar às empresas acesso a instituições de pesquisa e outras instituições que pudessem servir como potenciais parceiras em projetos de inovação. Nas palavras do entrevistado,

“[...] não por acaso, as duas primeiras modalidades que estão previstas na Lei como sendo aceitáveis para fins de comprovação da obrigação de investir são justamente realizar gastos em PD&I em projetos cofinanciados pela Facepe ou cofinanciados pela Agefepe. [...] Naquela altura já existiam em Pernambuco, [...] no caso da Facepe, programas como [...] o Pitec, que ofereciam o cofinanciamento de atividades de PD&I [...], então nos pareceu que a chegada do Inovar poderia inclusive significar um grande aumento da demanda desses programas. Tanto do Pitec, como de outros programas de parceria [...] como, [...] a possibilidade de [as empresas] complementarem recursos para projetos de pós-graduação apoiados financeiramente pela Facepe. [E] por que a Agefepe? Porque existem atividades muito relevantes para o processo de inovação [...] que não têm nada a ver com P&D. Por exemplo, [...] a Facepe teria muita dificuldade em financiar a ida de um empresário pernambucano a uma feira de negócios. Não é do *metier* da Facepe fazer isso. Mas é do *metier* da Agefepe” (Entrevistado 9).

⁸ Mensagens de *e-mail* enviadas pelo coordenador da equipe de formulação do Inovar-PE, em 07/01/2013 e, em 10/01/2013.

⁹ Neste caso, para comprovar a realização dos gastos, bastaria uma declaração da agência oficial de fomento atestando que a contrapartida financeira da empresa havia sido verificada nas prestações de contas da execução do projeto apoiado.

Outra maneira relativamente simples de comprovar investimentos é por meio da contratação de ICT, pela empresa, para a realização do projeto. Neste caso, os contratos e recibos de pagamento são suficientes para a comprovação dos gastos da empresa com o projeto¹⁰. Além dos já referidos, outros gastos em PD&I de comprovação relativamente simples foram acrescentados ao rol de modalidades de investimentos que seriam aceitos para a comprovação, pela empresa, do cumprimento de sua obrigação de investir em inovação no âmbito do Inovar-PE. Finalmente, a política foi instituída por meio da Lei n. 15.063, publicada em 4 de setembro de 2013 e regulamentada pelo Decreto n. 40.218/2013, estando previstas as seguintes modalidades de investimento:

1. Gastos em projetos de PD&I, apoiados financeiramente pela Facepe, exclusive a parcela investida pela própria fundação (Ex: PAPPE, Pitec, complementação de bolsa);
2. Gastos em projetos de PD&I, apoiados financeiramente pela Agefepe, exclusive aplicações não reembolsáveis de recursos do próprio Estado;
3. Gastos em projetos de PD&I, apoiados financeiramente por instituições federais de fomento e realizados em PE (ex: Finep, CNPq, Capes);
4. Gastos em projetos de PD&I, realizados sob contrato, convênio ou acordo de parceria com ICTs públicas, situadas em PE, não contempladas nas categorias anteriores (Ex: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Instituto Aggeu Magalhães (IAM), Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene);
5. Gastos em projetos de PD&I, realizados sob contrato, convênio ou acordo de parceria com ICTs privadas sem fins lucrativos, situadas em PE, credenciadas nos termos de resolução do Comitê Diretor do Prodepe, não contemplados nas categorias anteriores (Ex: Centro de Estudos Avançados do Recife (Cesar), Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP/OS).
6. Gastos com salários e respectivos encargos de mestres e doutores nas carreiras tecnológicas, empregados em estabelecimentos da empresa, em PE, não contemplados nas categorias anteriores;
7. Gastos com aquisição de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como acessórios e ferramentas que acompanhem esses bens, adquiridos por meio do usufruto

¹⁰ Sempre se coloca a possibilidade de haver falsa atestação de gastos por instituições de pesquisa inidôneas, daí porque, segundo o formulador entrevistado, essa modalidade ficou limitada na lei aos casos de projetos realizados por instituições de pesquisa públicas ou privadas sem fins lucrativos, desde que previamente credenciadas pelo programa.

do incentivo de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), concedido pela Lei Federal n. 11.196, de 2005.

8. Gastos com aquisição de licenças de softwares especializados para atividades PD&I;
9. Gastos com o processo de registro de patente própria e com contratos de transferência de tecnologia ou de licenciamento para aquisição de direito de uso ou de exploração de criação desenvolvida por ICT ou empresa estabelecida em PE, ou ainda, por inventor independente residente em PE;
10. Contribuições ao Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco – Fundo Inovar PE.

Portanto, a política Inovar-PE busca alcançar o desejável aumento do investimento privado em CT&I garantindo que todas as empresas incentivadas com benefícios fiscais estaduais invistam uma fração de seu faturamento em atividades de PD&I de seu interesse, utilizando para isso uma das modalidades de gastos elencadas na lei e listadas acima. Quando, entretanto, a empresa não fosse capaz de comprovar tais gastos, ela poderia, alternativamente, aportar os recursos correspondentes à sua obrigação no Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco Inovar-PE, instituído na mesma ocasião. Este fundo, gerido por um comitê intergovernamental, destina-se a financiar projetos de inovação no Estado, assegurando, em princípio, de acordo com um dos formuladores entrevistados, que os recursos oriundos da obrigação das empresas de investir em inovação tenham efetivamente essa destinação, ainda que a empresa não tenha conseguido, ela mesma, realizar diretamente o investimento em projeto de seu interesse privativo.

A legislação previu a instalação de três novas estruturas para a implementação, operacionalização e governança do Programa Inovar-PE, reservando a uma estrutura já existente (o Comitê Diretor do Prodepe) a função de cancelar formalmente o cumprimento da obrigação legal de investir das empresas. As estruturas operacionais e de governança previstas na legislação que instituiu o Inovar-PE estão resumidas no Quadro 1.

O fluxo de operacionalização da análise e aprovação dos investimentos anuais em PD&I realizados pelas empresas, o qual será descrito nos próximos parágrafos, está apresentado na Figura 3. Sobre a finalidade da Comissão Técnica, o Decreto n. 40.218/2013, Art. 4º, diz o seguinte:

“para efeito de comprovação dos gastos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a empresa beneficiária deverá apresentar à Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – AD-Diper, mediante protocolo, até o último dia útil do mês de julho do ano seguinte, documentação comprobatória dos investimentos realizados, que será analisada por comissão técnica formada por membros da AD-Diper, da Sefaz, da Facepe e da Agefepe e regulamentada nos termos de resolução do Comitê Diretor do Prodepe. (Redação do artigo dada pelo Decreto n. 42068 de 25/08/2015)”.

Quadro 1 – Estruturas operacionais e de governança do Inovar-PE

Estrutura	Composição	Função
Comissão Técnica do Programa Inovar (CT)	AD-Diper, Sefaz, Facepe, Agefepe	emitir parecer sobre as comprovações de investimentos em PD&I apresentadas anualmente pelas empresas.
Comitê Diretor do Prodepe (CD-Prodepe)	*Sdec, Sefaz, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco (Secti) e AD-Diper	aprovar formalmente a comprovação da obrigação de investimento apresentada anualmente pelas empresas.
Comitê Deliberativo do Fundo Inovar-PE (CD-Fundo)	**Sdec, Secti, Sefaz, Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (Seplag), Facepe e Agefepe	deliberar sobre diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo Inovar-PE.
Fórum Inovar-PE	Secti, Sdec, Sefaz, Seplag, Facepe, AD-Diper, Agefepe, Fiepe	avaliar os investimentos em PD&I realizados no âmbito do Programa Inovar-PE.

Fonte: Lei n. 11.675/99

* composição prevista na Lei que criou o Prodepe (Lei n. 11.675/99).

** A AD-Diper e a Secretaria de Micro e Pequenas Empresas, Trabalho e Qualificação (SEMPETQ) foram posteriormente acrescentadas à composição do CD-Fundo pela Lei n. 16.381/18.

Segundo os entrevistados da Comissão Técnica (CT), depois de protocolizada pelas empresas na AD-Diper, a documentação é encaminhada à CT para análise prévia da comprovação dos gastos em P&D ou do valor recolhido ao Fundo Inovar. Em seguida, “a Comissão Técnica deverá emitir parecer sobre a comprovação do investimento anual realizado em prazo de 60 (sessenta) dias após a protocolização do processo na AD-Diper, o qual deverá ser submetido à aprovação do Comitê Diretor do Prodepe” (Art. 3º, § 2º do Decreto n. 40.218/2013).

Após aprovação do parecer no CD-Prodepe, é emitida resolução específica, publicada no Diário Oficial com a discriminação dos empreendimentos que tiveram suas comprovações de investimento anual devidamente avaliadas. Uma informação oficial é enviada à Sefaz com os valores dos gastos considerados comprovados, juntamente com toda a documentação, correspondente a um percentual mínimo da receita líquida do empreendimento. A Sefaz, por sua vez, deverá confrontar os gastos em PD&I considerados comprovados pelo CD-Prodepe com o valor do percentual mínimo da receita líquida do empreendimento que constitui sua obrigação de investir, de acordo com o Anexo Único do Decreto n. 40.218/2013. Após esta confrontação, o próximo passo executado pela Sefaz é muito importante:

Na hipótese de não serem comprovados gastos suficientes conforme exigência nos termos da Lei n. 15.063, de 2013, e deste Decreto, o contribuinte fica impedido de uso dos incentivos fiscais relativos ao estabelecimento industrial sobre o qual recaia a

exigência, a partir do mês subsequente ao da publicação de portaria específica da Sefaz declarando a vigência do impedimento, até que seja depositado no Fundo Inovar-PE, criado pelo Art. 4º da Lei n. 15.063, de 2013, o montante complementar necessário para o cumprimento da obrigação (Art. 3, § 5º do Decreto n. 40.218/2013).

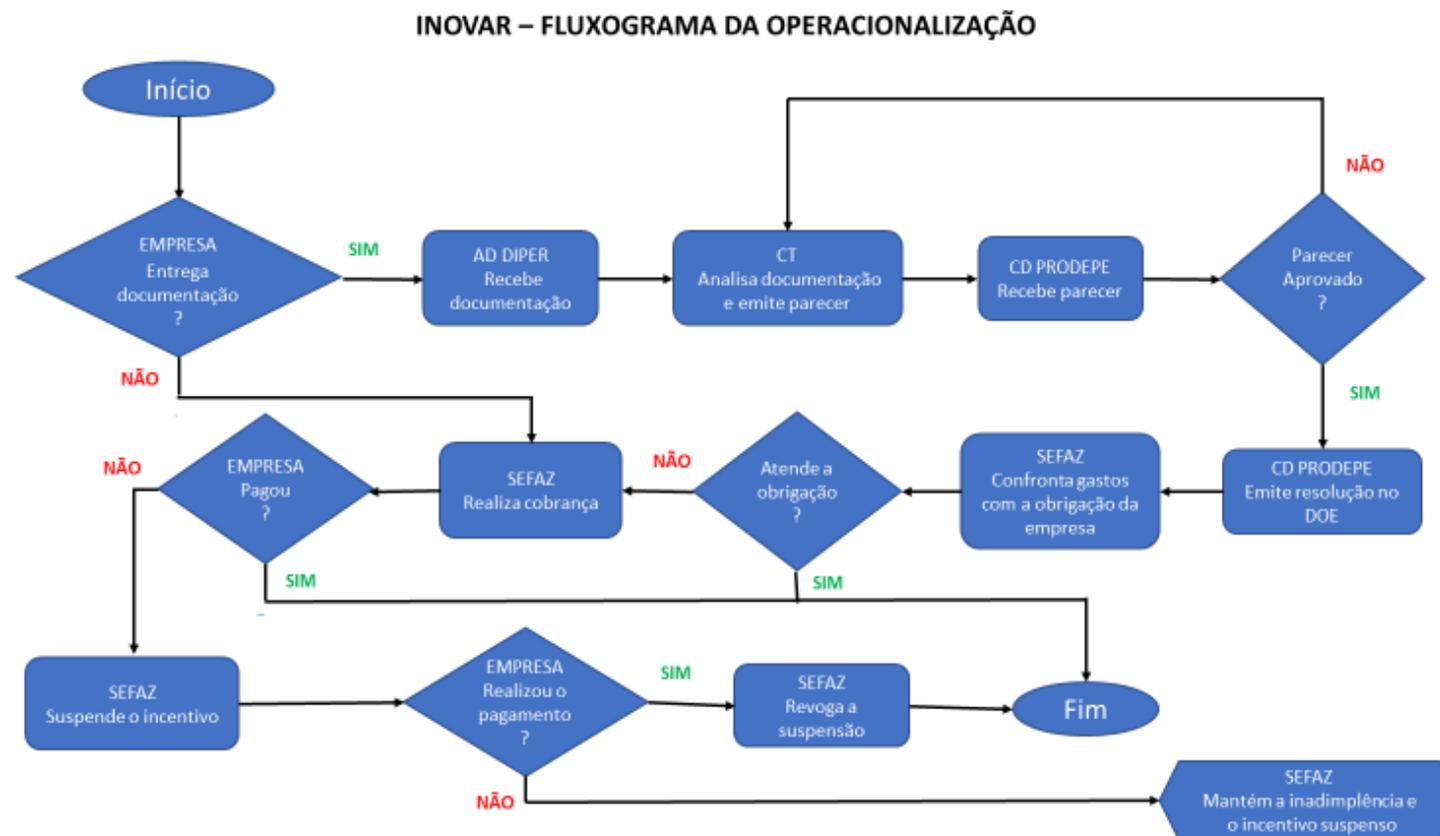
A partir desse gesto, a empresa que efetuar o pagamento, volta a gozar dos incentivos fiscais e, aquela que continuar inadimplente, permanecerá com os incentivos suspensos, até que o pagamento seja realizado. A Figura 3 apresenta o fluxograma das etapas de operacionalização do Inovar relatadas até aqui.

Como mencionado anteriormente, a empresa que não investe em projetos próprios, por meio das modalidades previstas nos incisos I ao IX do Art. 3º do Decreto n. 40.218/2013, terá que recolher o valor devido ao Fundo Inovar. O Fundo de Inovação de Pernambuco, vinculado à Secti, foi regulamentado pelo Decreto n. 40.606/2014 e tem por objetivo prover o Estado de Pernambuco com instrumentos de fomento às diversas etapas do processo de inovação. O Art. 2º do referido decreto determina que os recursos podem ser usados em operações reembolsáveis e não reembolsáveis (mínimo de 50%), utilizados e geridos pela Agefepe e pela Facepe, respectivamente.

O Fundo é gerido pelo Comitê Deliberativo (CD-Fundo), que por sua vez é coordenado pela Secti. Todas as atribuições desta estrutura governamental estão relacionadas na legislação, dentre elas: “I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de aplicações do Inovar-PE, de forma a compatibilizá-los com as orientações das políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação do Estado (Art. 5º, Decreto n. 40.606/2014)”, ou seja, anualmente, o CD-Fundo deve ser capaz de deliberar sobre o uso desses recursos. Além disso, “O Comitê Deliberativo deve ter seu funcionamento e organização estabelecidos por meio de Regimento Interno, observadas as normas deste Regulamento” (Art. 5º, § 2º) e “ser assistido por uma Secretaria Executiva, exercida pela Agefepe, com a incumbência, entre outras atribuições, da convocação, organização e registro de suas reuniões e registro e arquivamento de todos os documentos associados” (Art.5º, § 3º). A figura 4 mostra o fluxograma da gestão dos recursos do Fundo.

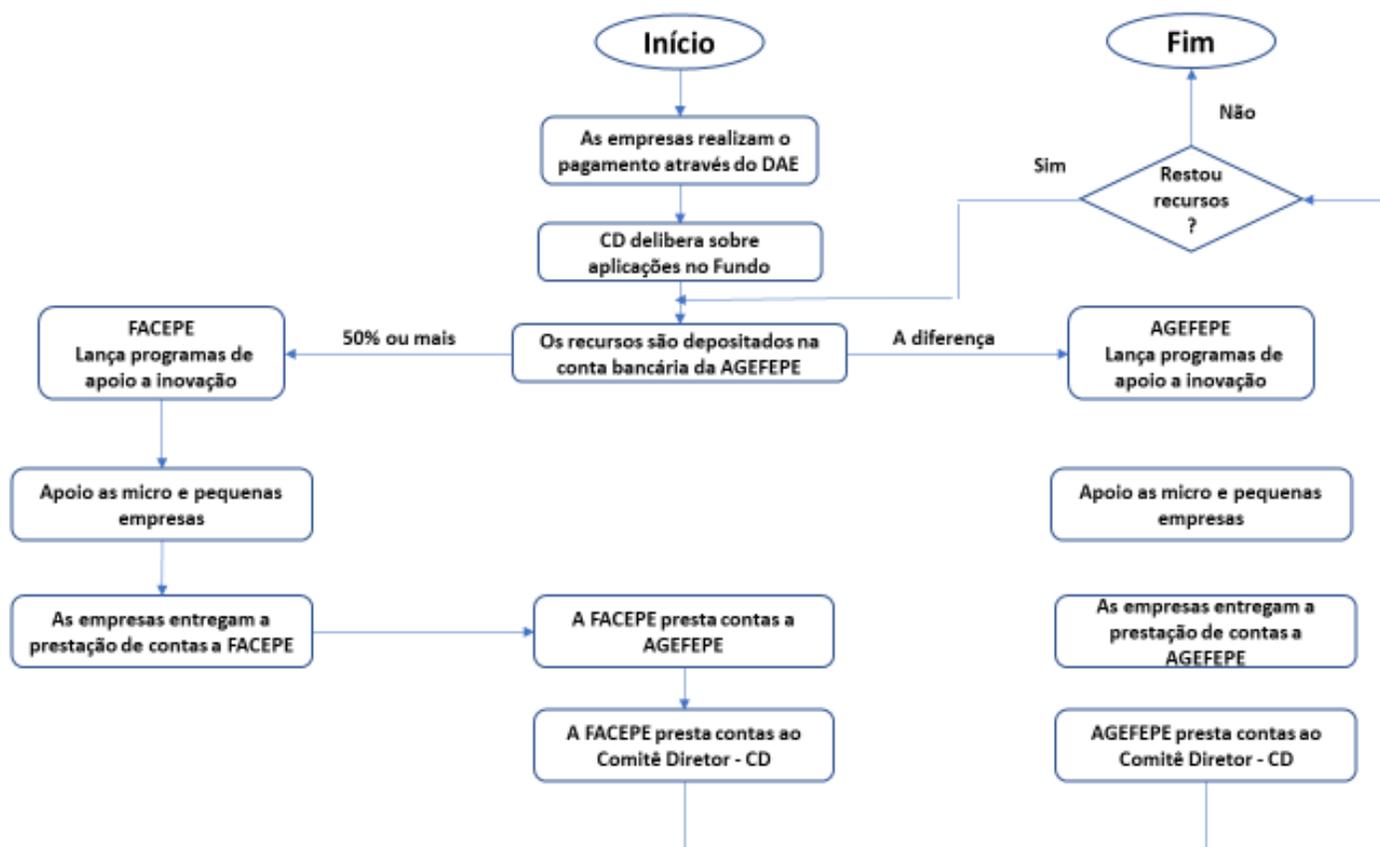
Por fim, na criação da política também foi prevista a instalação de um Fórum para avaliação dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação previstos no Decreto n. 40.218/2013, a ser coordenado também pela Secti. Em relação a esta estrutura de governança, a legislação prevê reuniões com periodicidade mínima anual para análise desses investimentos, além da participação, em sua composição, da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (Fiepe), público-alvo da política.

Figura 3 – Operacionalização do Inovar, no âmbito da comprovação dos investimentos em PD&I



Fonte: Elaborada pela autora.

Figura 4 – Fluxo de gestão do Fundo Inovar - PE



Fonte: Elaborada pela autora.

4 OBJETIVO

Aqui se delinham os objetivos que este trabalho pretende alcançar.

4.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desse trabalho é avaliar a formulação e a implementação da Política Pública Estadual de fomento à Inovação, Inovar – PE.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar se foram previstos na legislação os critérios mínimos para a formulação da política, de acordo com a literatura;
2. Verificar se as estruturas organizacionais responsáveis pela operacionalização e gestão do programa foram implementadas nos moldes e prazos previstos na legislação;
3. Identificar e quantificar as metas para implementação do programa e relacionar os instrumentos e métricas que melhor representaram o desempenho desejado;
4. Aferir o grau de atendimento às metas identificadas para implementação do programa, por meio da construção de um modelo lógico;
5. Analisar a percepção de alguns empresários participantes do Inovar sobre a formulação e implementação do programa; e,
6. Construir indicadores de avaliação para a Política Pública de Inovação – Inovar - PE.

5 METODOLOGIA

Como o próprio título sugere, aqui será abordada a metodologia utilizada com o intuito de se alcançar os objetivos deste trabalho.

5.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

Os documentos relacionados ao Inovar-PE analisados nesta pesquisa incluem os atos normativos que instituíram e regulamentaram a política, os documentos relacionados à formulação e implementação do programa obtidos junto aos gestores entrevistados, e os extratos de publicações encontradas no Diário Oficial do Estado (DOE). Toda a documentação levantada foi tratada com o uso da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2010).

Para atender ao primeiro objetivo específico deste trabalho, foram analisados os atos normativos da política, buscando-se identificar neles o atendimento aos critérios mínimos de formulação de uma política pública sugeridos na literatura, especialmente os preconizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2018) e por Madeira (2012). Para verificar a instalação e funcionamento das estruturas organizacionais responsáveis pela operacionalização da política (objetivo específico 2), além dos atos normativos, foram analisados o conteúdo das entrevistas realizadas com os gestores e dos documentos fornecidos pelos entrevistados, tais como cópias de *e-mails*, ofícios e atas de reuniões, bem como de publicações encontradas no DOE (252 ocorrências) e nos *sites* das instituições.

As metas que deveriam ser cumpridas na fase de implementação do programa (objetivo específico 3) também foram identificadas a partir da análise dos atos normativos. Por “meta”, neste trabalho, entendemos cada uma das ações, cuja efetivação constitui um marco necessário para o bom funcionamento do Programa, quer tenham um prazo explicitamente anunciado ou não. Com base nesse modelo lógico, a análise das entrevistas com os gestores e da documentação obtida permitiram aferir o grau de atendimento das metas de implementação (objetivo específico 4 deste trabalho).

Dúvidas que eventualmente surgiram durante a análise documental foram tiradas por meio de contato direto, por telefone ou *e-mail* com os gestores responsáveis pelos documentos.

5.2 ENTREVISTAS COM OS FORMULADORES E IMPLEMENTADORES DA POLÍTICA E COM EMPRESÁRIOS

Entrevistas semiestruturadas foram realizadas com quatro gestores que participaram da formulação da política e oito participantes da etapa de implementação da política. Desses, cinco eram integrantes da Comissão Técnica e quatro do Comitê Deliberativo do Fundo Inovar-PE. Os entrevistados são ou foram vinculados às seguintes instituições do Estado: Sefaz, Agefepe, Facepe, AD-Diper e Secti. Vale observar que alguns dos gestores entrevistados atuaram tanto na formulação como na implementação da política. Como já referido, essas entrevistas foram utilizadas para os objetivos específicos 2, 3 e 4 desta pesquisa.

Para captar a percepção do público-alvo da política, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com empresários (objetivo específico 5). Propositamente, as perguntas formuladas foram mais subjetivas, de modo que o empresário pudesse ficar mais à vontade para expor sua opinião sobre a formulação e implementação do Programa.

Neste trabalho, os entrevistados foram identificados apenas por sua participação na formulação e/ou implementação da política, e são referidos como "entrevistados", independentemente de serem homens ou mulheres: Entrevistado 1 – Formulador e implementador; Entrevistado 2 – Implementador; Entrevistado 3 — Implementador; Entrevistado 4 – Implementador; Entrevistado 5 – Implementador; Entrevistado 6 – Formulador e implementador; Entrevistado 7 – Implementador; Entrevistado 8 – Formulador e implementador; Entrevistado 9 – Formulador; Entrevistado 10 – empresa A; Entrevistado 11 – Empresa B. O Anexo I contém os roteiros dos questionários utilizados nas entrevistas.

Entende-se por entrevistas semiestruturadas aquelas que pedem uma composição de roteiro com tópicos gerais selecionados e elaborados de tal forma a serem abordados com todos os entrevistados (CANNEL; KAHN, 1974). Esse formato permite uma formulação flexível das questões, cuja sequência e detalhamento se darão por conta das partes envolvidas e da dinâmica que flui naturalmente, no momento em que o entrevistador e entrevistado se defrontam e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a provocar uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas abordados, numa captação, na íntegra, da fala dos envolvidos (ALVES; SILVA, 1992).

5.3 INDICADORES DE AVALIAÇÃO

Para a avaliação das etapas de formulação e implementação da política, foram criados dez indicadores, a fim de representar os critérios de avaliação selecionados (objetivo específico 6 desta pesquisa). Sempre que possível, os indicadores foram definidos em termos de uma razão entre o que foi realizado e o que era esperado naquele critério, sendo o resultado expresso como uma porcentagem. A esse resultado porcentual foi associado um conceito, de acordo com a seguinte escala: resultado entre 0 e 25%, "MUITO RUIM"; entre 25% e 50%, "RUIM"; entre 50 e 75%, "BOM", e acima de 75%, "MUITO BOM". Quando não era possível apurar uma porcentagem, o conceito foi estimado em bases qualitativas, e atribuído diretamente ao indicador.

6 RESULTADOS

O presente capítulo apresenta e avalia os resultados obtidos pela pesquisa mediante a aplicação da metodologia descrita no capítulo anterior. O Quadro 2 apresenta o conjunto de instrumentos normativos que instituem e disciplinam o Programa Inovar-PE, cuja análise permitiu identificar: (i) se estavam presentes os critérios mínimos de formulação de uma política pública previstos na literatura e (ii) as metas ou ações, cuja efetivação durante a implementação da política, eram necessárias ao seu funcionamento.

Quadro 2 – Atos normativos do Inovar – PE

Legislação	Objetivo
Lei n. 15.063/2013	Institui a obrigatoriedade de investimentos em PD&I por empresa beneficiária de incentivo fiscal do Estado, bem como o Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - Inovar-PE.
Decreto n. 40.218/2013	Regulamenta a obrigatoriedade de investimentos em PD&I por empresa beneficiária de incentivo fiscal do Estado, instituída pela Lei n. 15.063/2013.
Decreto n. 40.606/2014	Regulamenta o Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - Inovar-PE.
Decreto n. 42.068/2015	Altera o prazo para comprovação dos gastos em PD&I, por empresas beneficiárias de incentivo fiscal, relativamente ao exercício de 2015.
Lei n. 15.591/2015	Altera a Lei n. 15.063/2013, no que se refere aos critérios e percentuais das operações das empresas beneficiárias do incentivo do Prodepe enquadradas no Inovar.
Lei n. 15.920/2016	Altera a Lei n. 15.063/2013, no que se refere à vinculação do Fundo à fonte específica de recursos orçamentários; b) Instituição da obrigatoriedade de movimentar os recursos do Fundo em conta bancária específica, mantida em instituição financeira oficial; c) Exclusão da opção dotação orçamentária como possibilidade de constituição dos recursos do Fundo.
Lei n. 16.381/2018	Altera a Lei n. 15.063/2013, no que se refere ao a) objetivo do Fundo; b) destinação o uso dos recursos do Fundo para microempresas e empresas de pequeno porte; c) Transferência da coordenação do Comitê Deliberativo para Secti; designação da Facepe e da Agefepe como gestoras dos recursos reembolsáveis e não reembolsáveis do Fundo;

Decreto 46.155/2018	n.	Modifica o Decreto n. 40.606/2014, no que se refere ao percentual do valor do Fundo aplicado para operações não reembolsáveis; classificação do uso dos recursos não reembolsáveis; definição de estrutura responsável pela avaliação do mérito dos projetos apoiados com recursos do Fundo; inclusão da SEMPETQ e a AD-Diper no Comitê Deliberativo; definição da Facepe como órgão aplicador dos recursos não reembolsáveis; atribuição de novas obrigações às instituições gestoras dos recursos.
Decreto 46.153/2018	n.	Modifica o Decreto n. 40.218/2013 no que se refere ao item V do Art. 3 que regulamenta as ICTs privadas sem fins lucrativos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Neste trabalho foram considerados como critérios mínimos de formulação de uma política aqueles apontados em recente trabalho do IPEA sobre avaliação *ex-ante* de políticas públicas (BRASIL, 2018), bem como os utilizados por Madeira (2012) para avaliar uma política nacional no campo da segurança pública. Em atendimento ao primeiro objetivo específico deste trabalho, o Quadro 3 apresenta a relação dos critérios de formulação apontados pela literatura que puderam ser identificados na legislação que instituiu a política Inovar-PE.

Quadro 3 – Identificação, no programa Inovar-PE, dos critérios recomendados pela literatura para a formulação de uma política pública

CRITÉRIOS RECOMENDADOS NA LITERATURA	ITENS ENCONTRADOS NA LEGISLAÇÃO	LOCALIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO
1. Objetivos específicos	1.1 - Instituição da obrigatoriedade de investimentos em PD&I por empresas beneficiárias de incentivo fiscal do Estado.	Art. 1º da Lei n. 15.063/2013
	1.2 - Instituição do Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - Fundo Inovar-PE	Art. 1º da Lei n. 15.063/2013 e Decreto n. 46.155/2018
2. Resultados mensuráveis	2.1 - Definição de atividades e metas para as estruturas organizacionais e instituições	Decretos n. 40.218/2013 e n. 40.606/2014
	2.2 - Valor comprovado e modalidades de investimentos em PD&I por parte das empresas	Análise de documentação pela Comissão Técnica e Publicação de resolução no DOE pelo CD-Prodepe, previstos no Art. 4º do Decreto n. 40.218/2013.
	2.3 - Valor e formas de utilização dos recursos do Fundo pelo Estado em projetos e atividades de Inovação	Art. 2º, Decreto n. 40.606/2014 define as formas de utilização dos recursos; Decreto n. 46.155/2018, define o percentual mínimo destinados às aplicações com recursos não reembolsáveis
	2.4 - Montante dos recursos do Fundo	A Facepe e a Agefepe devem prestar contas, anualmente, dos recursos reembolsáveis e não reembolsáveis do Fundo ao Comitê deliberativo, conforme previsto na Lei n. 16.381/2018.
3. Definição de prazos para que esses resultados sejam atingidos	3.1 – Definição do prazo para entrada em vigor da obrigação de investir, tanto para novas empresas que entrem no gozo de incentivos do Prodepe, Prodinpe ou Prodeauto, como para empresas que vierem a renovar ou prorrogar o benefício de que gozam nesses programas.	Art. 10º e art. 1º, § 1º da Lei n. 15.063/13
	3.2 - Definição de prazos para instalação das estruturas organizacionais responsáveis pela operacionalização do programa, e também da periodicidade e dos prazos para a execução das atividades dessas estruturas (reuniões, emissão de pareceres, publicações de resoluções e portarias, propostas de aplicação, prestações de contas, etc.)	Os Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014 preveem os prazos de execução das atividades das instituições e estruturas organizacionais
	3.3 – Definição de prazo para publicação no DOE dos valores dos gastos em PD&I das empresas aprovados pelo CD-Prodepe para fins de comprovação da obrigação de investir	Exigência prevista no Art.4º do Decreto n. 40.218/2013

CRITÉRIOS RECOMENDADOS NA LITERATURA	ITENS ENCONTRADOS NA LEGISLAÇÃO	LOCALIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO
3. Definição de prazos para que esses resultados sejam atingidos (continuação)	3.4 - Definição do prazo para a análise e aprovação, pelo Comitê Deliberativo das diretrizes para aplicação de recursos do Fundo Inovar.	Obrigações previstas no Decreto n. 40.606/2014
	3.5 – Definição do prazo para apresentação, pelas entidades responsáveis pela aplicação de recursos do Fundo Inovar, de suas prestações de contas ao Comitê Deliberativo.	Obrigações previstas no Decreto n. 40.606/2014
4. Ações governamentais necessárias para a obtenção dos resultados definidos	4.1 - Publicação de decretos de regulamentação das Leis	Lei n. 15.063/2013, Decreto n. 40.218/2013, Decreto n. 40.606/2014, Decreto n. 42.068/2015, Lei n. 15.920/2016, Lei n. 15.591/2015, Lei n. 16.381/2018, Decreto n. 46.155/2018 e Decreto n. 46.153/2018.
	4.2 - Publicação, pelo CD-Prodepe, de uma resolução com definição de critérios mínimos para regulamentar ICTs privadas sem fins lucrativos no âmbito da política.	Item V - Art. 3º do Decreto n. 40.218/13
	4.3 - Instalação da Comissão Técnica, Comitê Deliberativo e do Fórum de Avaliação, com atividades bem definidas, além da atribuição de obrigações específicas a algumas instituições governamentais.	Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014
	4.4 - Abertura de conta bancária para gestão dos recursos do Fundo	Lei n. 15.920/2016
	4.5 - Definição das diretrizes sobre o uso dos recursos do Fundo Inovar-PE	Decreto n. 40.606/2014
	4.6 – Instituição de um Fórum para avaliação dos investimentos em PD&I no âmbito da política	
	4.7 – Aplicação dos recursos do Fundo INOVAR em atividades de PD&I no Estado, por meio das agências estaduais de fomento	Art. 6º da Lei n. 15.063/13 e Decreto n. 40.606/14
5. Recursos compatíveis para as ações governamentais necessárias (financeiros, humanos, infraestruturas e instituições)	5.1 - Recursos financeiros: Salário de pessoal disponibilizado para trabalhar na formulação e execução da política, tempo de serviço do pessoal, despesas correntes, como, água, luz, telefone das instituições responsáveis pela política.	Lei n. 15063/2013, Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014
	5.2 - Recursos humanos: representantes das instituições do Estado e da Fiepe para formular as leis e decretos e implementar as ações governamentais	Lei n. 15063/2013, Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014
	5.3 - Infraestruturas: disponibilização das salas de reuniões, equipamentos, tecnologia e pessoal que faz parte das estruturas organizacionais: Comitê deliberativo do Fundo de Inovação, Comissão Técnica, Fórum, participação pontual do Comitê Diretor do Prodepe	Lei n. 15063/2013, Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014
	5.4 - Instituições: AD-Diper, Facepe, Agefepe, Sefaz, Sdec, Secti, SEMPETQ, Secretaria de Planejamento (Seplag), Fiepe	Lei n. 15063/2013, Decretos n. 40.218/2013 e 40.606/2014

CRITÉRIOS RECOMENDADOS NA LITERATURA	ITENS ENCONTRADOS NA LEGISLAÇÃO	LOCALIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO
6. Definição de agentes governamentais responsáveis pelas ações identificadas e pelo resultado da política pública	6.1 – Responsáveis pelo resultado: Governador do Estado e secretários da Seplag, Sdec, Secti, SEMPETQ.	Lei n. 15.063/2013, Decreto n. 40.218/2013, Decreto n. 40.606/2014, Decreto n. 42.068/2015, Lei n. 15.920/2016, Lei n. 15.591/2015, Lei n. 16.381/2018, Decreto n. 46.155/2018 e Decreto n. 46.153/2018.
	6.2 - Responsáveis pelas ações governamentais identificadas: AD-Diper, Facepe, Agefepe, Sefaz, Sdec, Secti, SEMPETQ, Seplag, Fiepe.	

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dos atos normativos listados no Quadro 2 nos permitiu também identificar as ações cuja efetivação, durante a etapa de implementação da política seriam imprescindíveis ao funcionamento do programa. Por exemplo, a Lei n. 15.063/2013 prevê que, a partir de 2014, as empresas deveriam apresentar, ao final do mês de julho de cada ano, documentação comprobatória do investimento em PD&I realizado, a qual deveria ser analisada por uma comissão técnica. Assim, pode-se inferir que uma das metas para a implementação do Inovar era a instalação dessa comissão em agosto de 2014. Esse exemplo ilustra o modelo lógico adotado nesse trabalho para avaliar a implementação da política, o qual consiste em considerar como metas as atribuições previstas na legislação para cada uma das estruturas organizacionais incumbidas da operacionalização do programa, a saber: (i) a Comissão Técnica, (ii) o Comitê Diretor do Prodepe, (iii) o Comitê Deliberativo do Fundo Inovar e (iv) o Fórum de Avaliação dos Investimentos em PD&I.

Uma vez identificadas às metas de cada estrutura organizacional, planejamos a realização de um conjunto de entrevistas com os integrantes de cada uma delas, de maneira a iniciar a avaliação do grau de atendimento de cada uma das metas. Esta etapa do trabalho responde aos objetivos específicos 2, 3 e 4

As metas de implementação identificadas para as estruturas organizacionais mencionadas, bem como para algumas instituições com responsabilidades pontuais no programa, estão listadas nos Quadros 4 a 13. Em cada quadro está também apresentado, para cada meta, o grau de atendimento verificado até setembro/2018. As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

No que diz respeito à Comissão Técnica, o Decreto n. 40.218/13, em seu Artigo 4º, prevê sua composição por membros da AD-Diper, Sefaz, Facepe e Agefepe, regulamentada nos termos de resolução do Comitê Diretor do Prodepe. O Quadro 4 apresenta a identificação e quantificação das metas desta estrutura, assim como o grau de atendimento de cada uma, aferido por meio de entrevistas e análise de documentos.

Quadro 4 – Status do atendimento das metas/ações da Comissão Técnica do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

1. METAS/AÇÕES DA COMISSÃO TÉCNICA	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
Meta 1.1- Instalação da Comissão (designação e nomeação dos representantes da Facepe, AD-Diper, Agefepe e Sefaz).	Agosto de 2014	X		
Meta 1.2 - Realização de reuniões para apreciação da documentação comprobatória de investimentos em PD&I feitos pelas empresas.	No mínimo uma por ano	X		
Meta 1.3 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2013.	Setembro de 2014	X		
Meta 1.4 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2014.	Fevereiro de 2016	X		
Meta 1.5 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2015.	Setembro de 2016			X
Meta 1.6 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2016.	Setembro de 2017			X
Meta 1.7 - Cumprimento do prazo legal de 60 dias para emissão de parecer após a entrega da documentação comprobatória do investimento anual em PD&I na AD-Diper.	60 dias após a entrega da documentação			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

Após a emissão dos pareceres, a Comissão Técnica tem a incumbência de enviá-los para análise e aprovação do Comitê Diretor do Prodepe, que se pronunciará sobre cada um deles por meio de publicação de Resolução no DOE. Uma segunda ação atribuída ao Comitê foi a elaboração e publicação de uma Resolução que define critérios para regulamentação das ICTs privadas sem fins lucrativos no âmbito da política, conforme previsto no inciso V do Art 3º do Decreto n. 40.218/2013. O Quadro 5 apresenta o grau de atendimento às metas/ações do Comitê Diretor do Prodepe.

Quadro 5 – Status do atendimento das metas/ações do Comitê Diretor do Prodepe no âmbito do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

2. METAS/AÇÕES DO CD-PRODEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
Meta 2.1 – Publicação no DOE das Resoluções de aprovação dos pareceres da Comissão Técnica relativas à comprovação de investimentos	Na 1ª reunião do CD-Prodepe, após o recebimento dos pareceres		X	
Meta 2.2 - Elaboração de resolução para regulamentar o credenciamento das ICTs privadas sem fins lucrativos (Art. 3º, inciso V do Decreto n. 40.218/2013).	Dez./2013	X		

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

A Sefaz, por sua vez, também possui atribuições específicas, que se iniciam após a publicação de Resolução pelo CD-Prodepe, como apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Status do atendimento das metas/ações específicas da Sefaz para comprovação dos investimentos em PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

3. METAS/AÇÕES DA SEFAZ	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
Meta 3.1 - Após a publicação do parecer pelo comitê diretor do Prodepe, a Sefaz deverá confrontar os gastos em PD&I, considerados aprovados, com a exigência estabelecida nos termos da Lei e do Decreto.	Após a publicação de Resolução do CD-Prodepe no DOE.		X	
Meta 3.2 - Publicação de portaria de impedimento de uso dos incentivos para as empresas que não comprovarem investimentos suficientes previstos em lei.	Após o fim do prazo de cobrança informado pela Sefaz.		X	
Meta 3.3 - Publicação de portaria de revogação do impedimento de uso dos incentivos para as empresas que efetuem a contribuição complementar necessário para o cumprimento da obrigação.	Imediatamente, após o cumprimento da obrigação.		X	

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

No que se refere à Facepe e à Agefepe, além da sua participação nas estruturas organizacionais do programa, há também metas implícitas para essas duas agências, derivadas

das modalidades de investimento descritas nos incisos I e II do Art. 3º do Decreto n. 40.218/13. Essas modalidades referem-se aos gastos das empresas realizados em projetos de PD&I cofinanciados por essas agências, estando, portanto, implícito que elas deveriam oferecer linhas de financiamento para atender ao Inovar-PE. Essas metas específicas da Facepe e da Agefepe estão apresentadas nos Quadros 7 e 8, juntamente com o grau de atendimento de cada uma, aferido por meio de entrevistas.

Quadro 7 – Status do atendimento das metas/ações específicas da Facepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

4. METAS/AÇÕES DA FACEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
4.1 - Criar, divulgar e oferecer linhas de fomento à inovação às empresas enquadradas no Inovar, possibilitando, portanto, a comprovação de gastos em PD&I com projetos apoiados pela Facepe, tal como previsto no inciso I do Art 3º do Decreto 40.218/13.	A partir de 2014			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

Quadro 8 – Status do atendimento das metas/ações específicas da Agefepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

5. METAS/AÇÕES DA AGEFEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
5.1 - Criar, divulgar e oferecer linhas de crédito fomento à inovação às empresas enquadradas no Inovar, possibilitando, portanto, a comprovação de gastos em PD&I com projetos apoiados pela Agefepe, previstos no inciso II do Art 3º do Decreto n. 40.218/2014.	A partir de 2014			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

As ações listadas nos quadros anteriores referem-se à implementação da parte do Inovar-PE relativa à comprovação e aprovação dos investimentos anuais em PD&I realizados pelas empresas.

Outra parte da implementação do Programa Inovar-PE refere-se à instalação do Comitê Deliberativo do Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco (Fundo Inovar), responsável por estabelecer as diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo Inovar (Art. 7º da Lei n. 15.063/213). Além disso, o Decreto n. 40.606/2014 estabelece atribuições específicas para a Facepe e Agefepe, relativas à aplicação e gestão desses recursos. A Agefepe funciona na qualidade de gestora dos recursos do Fundo e órgão aplicador dos recursos em operações reembolsáveis. A Facepe, por sua vez, também é órgão aplicador, mas apenas em operações

não reembolsáveis. Os quadros 9, 10 e 11 apresentam o grau de atendimento das metas/ações do CD-Fundo e das agências incumbidas da gestão e aplicação dos recursos.

Quadro 9 – Status do atendimento das metas/ações do Comitê Deliberativo do Fundo Inovar – PE até setembro de 2018

6. METAS/AÇÕES DO COMITÊ DELIBERATIVO	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
6.1 – Instalação do comitê deliberativo do Fundo Inovar (Designação e nomeação dos membros do comitê)	2014	X		
6.2 – Elaborar Regimento Interno, observadas as normas do Decreto n. 40.606/2014.	2014	X		
6.3 – Estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de aplicações do Inovar-PE, de forma a compatibilizá-los com as orientações das políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação do Estado.	2014			X
6.4 – Apreciar a prestação de contas da gestão dos recursos do Fundo apresentada pela Agefepe.	Anualmente			X
6.5 – Aprovar, anualmente, os programas de aplicações do Inovar-PE para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de operações e de montante de aplicação por beneficiário.	2014			X
6.6 – Definir os limites, máximo e mínimo, dos juros, no caso de operações de crédito com recursos do Fundo.	A partir de 2014			X
6.7 – Estabelecer os critérios e as condições para renegociação de créditos a receber, resultantes dos financiamentos concedidos com recursos do Inovar-PE.	2014			X
6.8 – Designar os representantes da Agefepe no CD-Fundo como ordenadores de despesa para a movimentação dos recursos financeiros destinados ao Inovar.	2014	X		
6.9 – Reunir-se trimestralmente e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação de sua Presidência.	A partir do 1º trimestre após a publicação do decreto		X	

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

Quadro 10 – Status do atendimento das metas/ações da Agefepe no Fundo Inovar – PE até setembro de 2018

7. METAS/AÇÕES DA AGEFEPE (na qualidade de órgão gestor do Fundo e aplicador dos recursos nas operações reembolsáveis)	Prazo presumível	Grau de atendimento		
		Sim	Parcial	Não
7.1 – Instalar uma Secretaria Executiva, para assistir o Comitê Deliberativo, com a incumbência, entre outras atribuições, de convocar, organizar e registrar suas reuniões e registrar e arquivar todos os documentos associados.	2014	X		
7.2 – Apresentar proposta de aplicação dos recursos do Fundo para apreciação do Comitê Deliberativo, relativa aos programas de aplicações para o exercício seguinte, a fim de ser integrada ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado, conforme ditames constitucionais e legais sobre a matéria.	2014			X
7.3 – Abrir conta bancária específica em instituição financeira oficial para movimentar os recursos do Fundo Inovar-PE.	2016		X	
7.4 – Apresentar ao Comitê Deliberativo, no prazo de 90 (noventa) dias do término do semestre anterior, o balanço do Fundo, demonstrando as integralizações, aplicações, resultados financeiros obtidos, inadimplências e saldo de respectiva conta na data do mencionado balanço.	2015			X
7.5 – Movimentar os recursos financeiros destinados ao Fundo, através de, no mínimo, 2 (duas) pessoas, especialmente designadas para este fim pelo Comitê Deliberativo.	2014			X
7.6 – Aplicar os recursos e implementar a concessão de crédito nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo.	2014			X
7.7 – Transferir para a Facepe nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo, os recursos destinados a aplicações não reembolsáveis.	A partir de jun/2018			X
7.8 – Identificar recursos elegíveis para composição do Fundo.	2014			X
7.9 – Firmar contratos de financiamento com os beneficiários dos recursos, à conta dos recursos do Fundo.	2014			X
7.10 – Prestar contas ao Comitê Deliberativo sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações.	Trimestralmente			X
7.11 – Articular-se com entidades públicas e privadas que disponham de linhas de financiamento para micro e pequenos empreendimentos, objetivando a divulgação do Inovar-PE e a alavancagem de recursos para implementação de operações de crédito.	A partir de jun/2018			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

Quadro 11 – Status do atendimento das metas/ações da Facepe, no Fundo Inovar – PE até setembro de 2018

8. METAS/AÇÕES DA FACEPE (na qualidade de órgão aplicador dos recursos nas operações não-reembolsáveis)	Prazo presumível	Grau de atendimento		
		Sim	Parcial	Não
8.1 – Encaminhar ao Comitê Deliberativo do Inovar-PE, em janeiro e julho de cada ano, relatório demonstrativo das aplicações com recursos do Inovar-PE e dos resultados finalísticos obtidos, nos termos definidos pelo Comitê e normas da Agefepe.	2014			X
8.2 – Proceder às aplicações dos recursos do Inovar-PE segundo suas normas próprias e nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo do Inovar-PE.	2014			X
8.3 – Fazer uso da sua Câmara de Inovação para avaliar o mérito tecnológico dos projetos submetidos ao Comitê para serem apoiados com recursos do Fundo.	2018			X
8.4 – Gerir os recursos de natureza não reembolsáveis do Fundo Inovar.	2018			X
8.5 – Prestar contas à Agefepe dos recursos recebidos do Fundo.	2014			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

O Fórum de avaliação dos investimentos em PD&I realizados no âmbito da política Inovar-PE é a última das estruturas organizacionais previstas na legislação, tendo por objetivo a avaliação dos investimentos em PD&I realizados no âmbito do programa. A estrutura é presidida pela Secti e conta com representação do público-alvo da política em sua composição. O Quadro 12 apresenta o grau de atendimento das metas/ações relativas ao Fórum de Avaliação.

Por fim, o Quadro 13 apresenta o grau de atendimento aferido para as metas/ações específicas Secti no Inovar-PE, identificadas nos atos normativos.

Quadro 12 – Status do atendimento das metas/ações do Fórum de Avaliação do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

9. METAS/AÇÕES DO FÓRUM	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	Não
9.1 Instalação do Fórum de Avaliação dos investimentos em P&D (designação dos membros do Fórum)	2014			X
9.2 Reunião de avaliação dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação dispostos no Decreto 40.218/13	No mínimo, 1 vez por ano			X

Fonte: Elaborado pela autora.

*As evidências em que se baseou essa avaliação estão detalhadas no Anexo II.

Quadro 13 – Status do atendimento das metas/ações da SECTI no Programa Inovar – PE até setembro de 2018

10. METAS/AÇÕES DA SECTI	Prazo presumível	Grau de atendimento*		
		Sim	Parcial	não
10.1 – Como integrante do CD-Prodepe, acompanhar os investimentos em PD&I realizados pelas empresas, a partir dos pareceres emitidos pela Comissão Técnica referentes à documentação comprobatória.	No mínimo, 1 vez por ano			X
10.2 – Convocar e coordenar as reuniões do Fórum de Avaliação dos Investimentos em PD&I realizados no âmbito do Programa Inovar.	No mínimo, 1 vez por ano			X
10.3 – Articular-se com entidades públicas e privadas que disponham de linhas de financiamento para micro e pequenos empreendimentos, objetivando a divulgação do INovar-PE e a alavancagem de recursos para implementação de operações de crédito, conforme previsto no Decreto n. 40.606/2014.				X

Fonte: Elaborado pela autora.

6.1 AVALIAÇÃO DAS ETAPAS DE FORMULAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA POR MEIO DE INDICADORES

Sempre que possível, os indicadores foram definidos em termos de uma razão entre o que foi realizado e o que era esperado naquele critério, sendo o resultado expresso como uma porcentagem. Entretanto, para atender também a uma dimensão qualitativa da avaliação, alguns indicadores foram estimados de forma não quantitativa, com base na análise documental e no que foi captado da fala dos entrevistados. Ao resultado da apuração quantitativa ou qualitativa dos indicadores foi associado um conceito, de acordo com a seguinte escala: indicador com resultado no intervalo entre 0 e 25%, "MUITO RUIM"; entre 25% e 50%, "RUIM"; entre 50 e 75%, "BOM", e acima de 75%, "MUITO BOM".

Na parte inicial deste trabalho, foram pesquisadas e identificadas na legislação do Inovar-PE a presença dos critérios mínimos apontados na literatura para a formulação de uma política pública (Quadro 3). Com esse mapeamento, é possível determinar um indicador para a avaliação da etapa de formulação do Inovar:

6.1.1 Indicador 1: Atendimento aos critérios mínimos de formulação de uma política pública – IFORM

O indicador IFORM foi obtido pela razão entre o número de critérios de formulação

efetivamente identificados nos atos normativos do Inovar e os critérios mínimos sugeridos pela literatura estudada. Com os dados do Quadro 3, verifica-se que 100% dos critérios da literatura estão presentes nas leis e decretos que regulam o Programa Inovar. Desse modo, a etapa de formulação da política é avaliada pelo indicador IFORM com o conceito MUITO BOM (IFORM > 75%).

Para a avaliação da etapa de implementação da política, partiu-se do mapeamento do grau de atendimento às metas/ações identificadas na legislação para as estruturas organizacionais e as instituições envolvidas (Quadros 4 a 13). A análise documental e as entrevistas realizadas para estabelecer esse mapeamento permitiram identificar um conjunto de aspectos que se mostraram capazes de influenciar fortemente a implementação do programa, relacionados não apenas com o atendimento às metas identificadas, mas também, com a organização e a coordenação das atividades, e com a qualidade do processo. Esses aspectos deram origem aos oito indicadores definidos a seguir para a etapa de implementação da política.

6.1.2 Indicador 2: Instalação das estruturas organizacionais previstas na legislação – IESTRU

O indicador **IESTRU** foi obtido pela razão entre o número de estruturas efetivamente instaladas e o total de novas estruturas a serem criadas de acordo com a legislação. Foram consideradas apenas as estruturas criadas exclusivamente em razão da existência do programa (Comissão Técnica, Comitê Deliberativo do Fundo Inovar e Fórum de avaliação dos investimentos em PD&I), dispensando, portanto, as estruturas que já existiam, como o Comitê Diretor do Prodepe.

A existência formal da CT restou comprovada por meio de entrevistas com os membros da Comissão, análise de documentos e publicação da nomeação de seus integrantes e suplentes no DOE. A atuação da CT pôde ser constatada pela emissão de pareceres em 2016 (cujos conteúdos foram resumidamente publicados no DOE pelo CD-Prodepe), e também pela análise de cópias de *e-mails* agendando reuniões com os membros da Comissão. Além disso, a CT chegou a elaborar um roteiro com as regras para comprovação dos gastos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, o qual foi disponibilizado, pela AD-Diper, às empresas com o intuito de auxiliá-las no momento da comprovação dos gastos, além de um documento modelo de parecer técnico conjunto para uso da Comissão.

O Comitê Deliberativo do Fundo Inovar também foi instalado. Essa estrutura tem por

função deliberar sobre diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo Inovar-PE. A existência formal do CD-Fundo foi confirmada por meio da análise das entrevistas com a maioria de seus integrantes e pela consulta a minutas de atas de reuniões. Também foi possível constatar sua atuação por meio da análise de documentos produzidos pelo CD-Fundo, tais como o seu regimento interno, previsto no Decreto n. 40.606/2014, e os registros no DOE da nomeação de servidores da Agefepe como ordenadores de despesa dos recursos do Fundo.

Por fim, o Fórum de Avaliação dos investimentos em PD&I do Inovar não foi instalado. Esta instância está prevista no Decreto n. 40.218/2013, com a atribuição de reunir-se pelo menos uma vez por ano, por convocação da Secti. De sua composição participam representantes de secretarias, fundações e agências do Estado, além da Fiepe, como representante dos empresários, público-alvo desta política.

Com base na constatação de que apenas duas, das três estruturas organizacionais previstas na legislação, foram implantadas, o indicador IESTRU tem valor correspondente a 66%, desempenho considerado BOM na escala de avaliação adotada.

6.1.3 Indicador 3: Cumprimento dos prazos por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IPRAZO

Um aspecto central na implementação de uma política é o cumprimento dos prazos previstos para as atividades. Um grande número de metas/ações mapeadas nos quadros 4 a 13 estão associadas a prazos ou periodicidades bem definidas na legislação, das quais se pode deduzir a quantidade de eventos do mesmo tipo (reuniões, deliberações, etc.) que deveriam ocorrer em um dado período, permitindo a aferição quantitativa do seu cumprimento. O quadro 14 apresenta os eventos cujos prazos/periodicidades foram considerados para o cálculo do indicador IPRAZO, o qual foi determinado pela razão entre o que foi realizado no prazo e o que era previsto na legislação.

A verificação do cumprimento dos prazos ou da ocorrência dos eventos previstos foi realizada com base nas entrevistas com os implementadores e na análise documental. No que tange à CT, foi possível verificar que a Comissão se reuniu para avaliar os investimentos realizados pelas empresas nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, no entanto, apenas os pareceres de 2014 foram emitidos e tiveram a respectiva resolução de aprovação publicada no DOE em julho de 2016. Quanto aos pareceres relativos a 2015 e 2016, em setembro de 2018 a Comissão ainda não havia concluído sua elaboração. De acordo com a legislação, os pareceres do

exercício de 2014 deveriam ter sido emitidos, no máximo, até fevereiro de 2016, já considerando que o prazo para a emissão foi dilatado pelo Decreto n. 42.068/2015. Para a emissão dos pareceres de 2015 e 2016, os prazos seriam os meses de setembro de 2016 e setembro de 2017, respectivamente. A análise documental também confirmou esses atrasos¹¹. No conjunto, essas evidências mostram que a CT está funcionando, porém com longos atrasos em suas atividades. Considerando que apenas os pareceres de 2014 foram emitidos dentro do ano previsto na legislação, conclui-se que apenas 33% da atividade da Comissão Técnica foi cumprida dentro do prazo legal, embora essa atividade seja essencial para a implementação da política.

Quadro 14 – Prazos e eventos identificados para avaliação do indicador IPRAZO até setembro de 2018

Item	Evento	Previsto	Realizado
1	Reuniões anuais da CT para análise da documentação	3	3
2	Emissão de pareceres anualmente pela CT (2014, 2015 e 2016)	3	1
3	Cumprimento do prazo de 60 dias após a entrega da documentação para a emissão de pareceres pela CT (2014, 2015 e 2016)	3	0
4	Definição anual das diretrizes, prioridades e programas de aplicações do INOVAR-PE, de forma a compatibilizá-los com as orientações das políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação do Estado (2014-2018)	4	1
5	Deliberação anual sobre os programas de aplicações do INOVAR-PE para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de operações e de montante de aplicação por beneficiário (2014-2018)	4	0
6	Reunião trimestral do CD (2 em 2014; 4 em 2015; 4 em 2016; 4 em 2017; 3 até setembro de 2018)	17	6
7	Elaboração e encaminhamento ao Comitê Deliberativo, no prazo de 90 (noventa) dias do término do semestre anterior, do balanço do Fundo, demonstrando as integralizações, aplicações, resultados financeiros obtidos, inadimplências e saldo de respectiva conta na data do mencionado balanço (1 em 2014; 2 em 2015; 2 em 2016; 2 em 2017; 1 até setembro de 2018)	8	0
	Total	42	11

¹¹ Os documentos analisados foram: a) um ofício da AD-Diper, do dia 01/03/2018, convocando a Agefepe para reunião de análise dos documentos referentes ao exercício de 2016 e b) um e-mail também enviado pela AD-Diper, no dia 17/02/2017, a todos os membros da comissão, solicitando a elaboração de parecer técnico conjunto dos processos protocolizados em 2015.

A verificação do cumprimento dos prazos ou da ocorrência dos eventos previstos foi realizada com base nas entrevistas com os implementadores e na análise documental. No que tange à CT, foi possível verificar que a Comissão se reuniu para avaliar os investimentos realizados pelas empresas nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, no entanto, apenas os pareceres de 2014 foram emitidos e tiveram a respectiva resolução de aprovação publicada no DOE em julho de 2016. Quanto aos pareceres relativos a 2015 e 2016, em setembro de 2018 a Comissão ainda não havia concluído sua elaboração. De acordo com a legislação, os pareceres do exercício de 2014 deveriam ter sido emitidos, no máximo, até fevereiro de 2016, já considerando que o prazo para a emissão foi dilatado pelo Decreto n. 42.068/2015. Para a emissão dos pareceres de 2015 e 2016, os prazos seriam os meses de setembro de 2016 e setembro de 2017, respectivamente. A análise documental também confirmou esses atrasos¹². No conjunto, essas evidências mostram que a CT está funcionando, porém com longos atrasos em suas atividades. Considerando que apenas os pareceres de 2014 foram emitidos dentro do ano previsto na legislação, conclui-se que apenas 33% da atividade da Comissão Técnica foi cumprida dentro do prazo legal, embora essa atividade seja essencial para a implementação da política.

As demais atribuições avaliadas pelo indicador IPRAZO (itens 4 a 7 do quadro 14) são de responsabilidade do CD-Fundo, estabelecidas pelo Decreto n. 40.606/2014. O Comitê deve reunir-se anualmente a fim de estabelecer as diretrizes de aplicação do Fundo Inovar para o exercício subsequente. Das quatro reuniões que deveriam ter ocorrido entre 2014 e 2017 para este fim, apenas uma foi realizada, o que representa 25% do esperado. Também estão previstas reuniões trimestrais ordinárias para a gestão do Fundo (item 6 do quadro 14). Considerando que o decreto que regulamenta o Fundo é de abril de 2014 e que as reuniões deveriam ter iniciado logo após a publicação, era esperada a realização de 17 reuniões até setembro de 2018. De acordo com as entrevistas e as minutas de atas obtidas junto aos entrevistados¹³, foram realizadas apenas seis reuniões no período, sendo que a primeira aconteceu em julho de 2014 e

¹² Os documentos analisados foram: a) um ofício da AD-Diper, do dia 01/03/2018, convocando a Agefepe para reunião de análise dos documentos referentes ao exercício de 2016 e b) um *e-mail* também enviado pela AD-Diper, no dia 17/02/2017, a todos os membros da comissão, solicitando a elaboração de parecer técnico conjunto dos processos protocolizados em 2015.

¹³ A Agefepe, responsável pelo controle e arquivamento de todos os documentos do CD-Fundo, informou por *e-mail* não dispor de mais nenhuma ata ou documento do Comitê, afora as minutas fornecidas.

a última em dezembro de 2016, quando foram suspensas¹⁴. Mesmo considerando apenas o período de 30 meses em que o CD-Fundo funcionou, só foram realizadas seis das dez reuniões previstas, o que representa 60% do esperado. A última meta inserida no indicador IPRAZO é o encaminhamento semestral, pela Agefepe, de um balanço contábil do Fundo INOVAR ao Comitê Deliberativo. Considerando que a obrigação é semestral, oito balanços deveriam ter sido apresentados até setembro de 2018. Entretanto, como não houve nenhuma movimentação de recursos no Fundo, nenhum balanço contábil foi elaborado nesse período.

Com base no valor do IPRAZO calculado com todos os itens do Quadro 14, concluímos que apenas 26% das atribuições foram cumpridas no prazo, o que se classifica como um resultado RUIM na escala de avaliação adotada neste trabalho.

6.1.4 Indicador 4: Cumprimento das metas/ações por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IMETAS

O indicador IMETAS reúne em um valor global a avaliação do cumprimento de todas as 44 metas/ações previstas para a etapa de implementação do Inovar-PE, mapeadas nos quadros 4 a 13. O quantitativo de eventos (previstos e realizados) considerados para o cálculo do IMETAS está informado no Anexo II, juntamente com as evidências em que se baseou a avaliação do grau de atendimento de cada uma das metas. Verifica-se que dos 98 eventos considerados na mensuração do indicador, 26 foram realizados, o que representa 27% do esperado. Globalmente, a avaliação da implementação da política pelo IMETAS é RUIM, de acordo com a escala adotada neste trabalho.

Vale ressaltar que entre as metas não atendidas estão aquelas que caberiam especificamente às agências estaduais de fomento dentro do Inovar. Como já mencionado, essas agências deveriam oferecer às empresas linhas de financiamento compatíveis com as modalidades de investimento do Inovar, possibilitando às empresas investir em seus próprios projetos de PD&I em parceria com essas agências (*cf.* quadros 7 e 8). O não atendimento dessas metas pela Facepe e pela Agefepe praticamente inviabilizaram a utilização de duas importantes modalidades de investimento aceitas na legislação para comprovação da obrigação de investir¹⁵.

Outra instituição que não cumpriu suas metas específicas foi a Secti (quadro 13). O

¹⁴ Segundo o entrevistado 8, as reuniões do CD-Fundo foram suspensas até que fosse realizada uma mudança na legislação considerada necessária para a operação do Fundo Inovar. A mudança foi concretizada com a publicação da Lei n. 16.381/2018 e do Decreto n. 46.153/2018, em 2018.

¹⁵ Incisos I e II do art. 3º do Decreto n. 40.218/2013.

fato de os pareceres da CT não chegarem anualmente ao CD-Prodepe para apreciação prejudicou a meta de acompanhamento dos investimentos em PD&I realizados pelas empresas, que caberia a essa Secretaria. Como membro do CD-Prodepe, a Secti poderia ter se interessado por esse problema. Como já foi observado, a segunda meta específica da Secti (convocar o Fórum de Avaliação dos investimentos em PD&I do Inovar) também não foi cumprida.

6.1.5 Indicador 5: Assiduidade dos membros das comissões e comitês nas reuniões - IASSID

O indicador IASSID tem por objetivo mensurar a assiduidade dos integrantes da CT e do CD-Fundo nas reuniões. O IASSID foi obtido pela razão do número de participantes das instituições presentes em cada reunião sobre o número total de participações previstas. Para a determinação desse indicador, foram analisadas atas de reuniões e entrevistas. Não foi possível definir o número exato de reuniões realizadas pela CT, pois os entrevistados informaram que não elaboram atas, mas confirmaram a realização de cerca de quatro reuniões no período. Como o representante da Facepe participou de 2 das 4 reuniões realizadas e os demais participaram de todas, conclui-se que houve 87% de assiduidade na Comissão Técnica (14 participações efetivas das 16 esperadas)¹⁶. O CD-Fundo se reuniu seis vezes no período 2014-2018 e as seis instituições que o compõem se fizeram presentes em todas as reuniões¹⁷. Quando calculado para o conjunto de reuniões da CT e do CD-Fundo, o valor global do IASSID é de 96%, classificado como MUITO BOM na escala de avaliação das atividades de implementação da política.

6.1.6 Indicador 6: Não rotatividade dos integrantes da CT e do CD-Fundo nas reuniões – IROTAT

Para o bom funcionamento de estruturas como a Comissão Técnica e o CD-Fundo, é preferível que os seus integrantes se mantenham os mesmos ao longo do tempo, facilitando o aprendizado e o acúmulo de experiência. O IROTAT tem por objetivo medir o grau de permanência dos membros integrantes da CT e CD-Fundo nas reuniões ocorridas no período de 2014 a 2018. Para a determinação do IROTAT, calcula-se primeiro a rotatividade média anual observada numa estrutura. Por exemplo, ao longo de três anos, os quatro assentos da Comissão Técnica foram ocupados por cinco nomes diferentes¹⁸, de modo que a rotatividade média anual

¹⁶ Informações dos entrevistados 2 e 3.

¹⁷ Os participantes das reuniões do Comitê, sejam titulares ou suplentes, estão identificados nas atas.

¹⁸ De acordo com as entrevistas, apenas o representante da Sefaz foi substituído em 2017.

foi de 8,3% ($= 100 \times [(5 - 4) / 4] / 3$). Portanto, a permanência ou “não rotatividade” dos nomes nas reuniões da CT foi de 91,7% ($= 100\% - 8,3\%$), valor classificado como MUITO BOM na escala de avaliação adotada nesse trabalho. Já no CD-Fundo, composto por seis membros, houve doze mudanças entre os representantes das instituições no período 2014-2016¹⁹, o que corresponde a uma não rotatividade média anual de 33,3%, como indicado na Figura 5.

Figura 5 – Cálculo do indicador de não rotatividade

Indicador de Não Rotatividade - NR

$$NR = \frac{C - \bar{R}}{C}$$

Onde: C representa o tamanho da Comissão e \bar{R} a média anual de rotatividade no período.

$$NR_{ct} = 100 * \frac{(4 - \frac{1}{3})}{4} = 91\%$$

$$NR_{cd} = 100 * \frac{(6 - \frac{12}{3})}{6} = 33\%$$

6.1.7 Indicador 7: Grau de transparência (publicidade das ações das comissões, comitê e instituições) - ITRANSP

O indicador ITRANSP tem por objetivo comprovar se os implementadores da política se preocuparam em dar publicidade às atividades da Comissão Técnica, do Comitê Deliberativo do Fundo e das instituições, de maneira dar transparência às ações da política e acesso pela sociedade. As ações passíveis de serem publicizadas estão elencadas no quadro 15.

O indicador ITRANSP foi obtido pela razão entre as ações que foram publicizadas sobre o total de ações possíveis de serem publicizadas. Como regra de identificação desse critério, foram consideradas as ações ou eventos que poderiam ser publicados em *sites* e no DOE ou registrados pelos implementadores em documentos de livre acesso pela sociedade. Esperava-se que todas as ações da política, relacionadas no quadro 15 fossem publicizadas, considerando que são públicas. Das 31 ações que poderiam ser publicizadas, apenas 10 estão disponíveis no DOE, o que representa 32% do total. Nenhuma outra informação foi divulgada nos *sites* das instituições

¹⁹ Informações contidas nas atas das reuniões.

ou estão registradas em atas ou relatórios²⁰. As instituições responsáveis pelas atividades não elaboram os documentos que poderiam ser acessados pela sociedade ou divulgados em seus *sites*. O valor calculado para o indicador ITRANSP equivale ao conceito RUIM na escala de avaliação adotada nesse trabalho.

Quadro 15 – Ações publicizáveis da política identificadas para avaliação do indicador ITRANSP até setembro de 2018

Transparência	Evento	Previsto	Realizado
1	Publicação da instalação da CT (nomeação dos integrantes)	1	1
2	Publicação das atas de reuniões da CT (2016, 2017 e 2018)	3	0
3	Publicação de resolução no DOE pelo CD-Prodepe referentes aos pareceres (2014, 2015 e 2016)	3	1
4	Publicação no DOE de resolução do CD-Prodepe contendo critérios para o credenciamento de ICTs privadas no Inovar-PE	1	1
5	Publicação de portaria de suspensão do incentivo	3	3
6	Publicação de portaria de revogação da suspensão do incentivo	3	3
7	Publicação da instalação do CD-Fundo (nomeação dos integrantes)	1	0
8	Publicação das atas de reuniões trimestrais e anuais do CD-Fundo (2014 a 2016) ²¹	6	0
9	Publicação do balanço contábil dos recursos do Fundo (2015 a 2017)	8	0
10	Publicação de regimento interno do CD-Fundo	1	0
11	Nomeação do gestor do Fundo Inovar	1	1
	Total	31	10

Fonte: Elaborada pela autora.

6.1.8 Indicador 8: Utilização dos recursos do Fundo – IFUND

O indicador IFUND tem por objetivo mensurar a utilização dos recursos do Fundo, no período de 2014 a 2018. Esperava-se que os recursos do Fundo fossem aplicados, anualmente,

²⁰ A AD-DIPER, instituição que arquiva os documentos analisados e os pareceres emitidos pela Comissão Técnica, não nos permitiu o acesso a tais documentos, embora não tenham conteúdo sigiloso. A solicitação de acesso foi feita oficialmente pela pesquisadora mediante a apresentação de carta do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPE, com o compromisso de não revelar informações confidenciais.

²¹ Não existem atas publicadas das reuniões do CD-Fundo. A pesquisadora teve acesso apenas a minutas de atas fornecidas pelos entrevistados 7 e 8.

com programas de fomento às diversas etapas do processo de inovação, conforme prevê a legislação. Tais programas deveriam ser anualmente aprovados pelo CD-Fundo. Como até setembro de 2018 não houve uso dos recursos do Fundo, o resultado do índice IFUND obteve conceito MUITO RUIM na escala de avaliação das atividades de implementação da política.

6.1.9 Indicador 9: Funcionalidade e liderança das coordenações das estruturas organizacionais e das instituições participantes da política – ICOORD

Um aspecto muito importante na etapa de implementação da política é a governança do processo. A legislação do Inovar-PE não estabeleceu um responsável maior pela coordenação geral das atividades de implementação, mas atribuiu responsabilidades a diversas estruturas e instituições governamentais. Esperava-se, então, uma atuação pró-ativa das lideranças de cada estrutura ou instituição com funções específicas no âmbito da política, no sentido de que cada uma tivesse executado a maioria de suas atribuições. De acordo com a análise documental e as entrevistas realizadas, isso não se verificou no caso da Comissão Técnica, que nunca cumpriu o prazo legal de 60 dias para a emissão dos pareceres, e essa falha não recebeu tratamento nem por parte das instituições que compõem a Comissão, nem por parte do CD-Prodepe, nem por parte da Secti, que tem assento neste Comitê. Por não haver uma coordenação responsável pela Comissão, as atividades não são realizadas no prazo e não há cobrança por parte de um superior. Em relação ao CD-Fundo, a coordenação cabe à Sdec²², que convocou seis reuniões no período de 2014 a 2016. Embora não tenha havido deliberação sobre o uso dos recursos do Fundo, que é o objetivo principal desta estrutura, houve o cumprimento de procedimentos formais necessários para o funcionamento do Comitê, tais como: elaboração de regimento interno, abertura de conta corrente pela Agefepe, nomeação dos ordenadores de despesas dos recursos do Fundo, entre outros. Conclui-se que o Comitê Deliberativo teve funcionamento regular no período e que sua coordenação foi atuante. Já em relação ao Fórum, cuja coordenação está atribuída à Secti, não houve convocação de nenhuma reunião no período 2014-2018.

De todas as estruturas e instituições que deveriam exercer função de coordenação ou de liderança no processo de implementação, apenas a coordenação do CD-Fundo foi classificada como atuante. Desse modo, o indicador ICOORD foi avaliado qualitativamente como MUITO RUIM.

²² Essa atribuição foi posteriormente transferida à Secti pela Lei n. 16.381/18.

O Quadro 16 resume os resultados da avaliação de todos os indicadores construídos.

Quadro 16 – Resultados da avaliação dos indicadores do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

Indicador	Esperado	Realizado	Resultado
Etapa de Formulação da política			
1. Atendimento aos critérios de formulação de uma política pública – IFORM	Atendimento a seis critérios	Seis critérios atendidos	100% MUITO BOM
Etapa de Implementação da política			
2. Instalação das estruturas organizacionais previstas na legislação – IESTRU	Instalação de três estruturas (CT, CD-Fundo e Fórum).	Duas estruturas instaladas	66% BOM
3. Cumprimento dos prazos por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IPRAZO	Cumprimento de 41 eventos no prazo	11 eventos cumpridos no prazo	26% RUIM
4. Cumprimento das metas/ações por parte das comissões/comitês e instituições responsáveis – IMETAS	Cumprimento de 98 metas/ações	26 metas/ações realizadas	27% RUIM
5. Assiduidade dos membros das comissões e comitês nas reuniões – IASSID	52 participações em de dez representantes em nove reuniões	50 participações	96% MUITO BOM
6. Não rotatividade dos integrantes da CT e do CD-Fundo nas reuniões – IROTAT	Nenhuma mudança de composição da CT e do CD-Fundo	Na CT: 1 substituição entre 4 membros em 3 anos	91% MUITO BOM
		No CD-Fundo: 6 substituições entre 6 membros em 3 anos	33% RUIM
7. Grau de transparência (publicidade das ações das estruturas e instituições) – ITRANSP	Publicidade de 31 eventos/atos institucionais	10 eventos/atos publicados	32% RUIM
8. Utilização dos recursos do Fundo – IFUND	Aplicação anual dos recursos	Não houve aplicação no período	MUITO RUIM
9. Funcionalidade e liderança das coordenações das estruturas organizacionais e das instituições participantes da política – ICOORD	Ação pró-ativa das coordenações/lideranças	Apenas a coordenação do CD-Fundo foi atuante	MUITO RUIM

Fonte: Elaborada pela autora.

Quase todos os indicadores da etapa de implementação apresentam resultado RUIM ou MUITO RUIM, evidenciando o baixo atendimento às metas e prazos definidos. Entre os aspectos com maior impacto sobre a implementação, identificados durante a apuração dos indicadores,

estão: os atrasos nas atividades da Comissão Técnica, a não implantação do Fórum de Avaliação e a não utilização de recursos do Fundo Inovar. Vários desses problemas guardam relação com a governança do processo de implementação, marcada pela ausência de coordenação entre as atividades das estruturas organizacionais e outras instituições envolvidas. Uma avaliação qualitativa desses aspectos será apresentada no capítulo seguinte, a partir da análise das entrevistas.

7 DISCUSSÃO

Na presente pesquisa, a avaliação da política pública em foco tem também um aspecto pragmático, que busca detectar as dificuldades que ocorreram na formulação e implementação do programa, a fim de que as falhas identificadas possam eventualmente ser corrigidas. No que segue, as entrevistas realizadas com formuladores, implementadores e empresários são analisadas buscando discutir os aspectos mais relevantes identificados anteriormente na avaliação dos indicadores.

7.1 SOBRE A NÃO INSTALAÇÃO DO FÓRUM

À luz da legislação (Decreto n. 40.212, Art. 5º), o Fórum tem por atribuição “avaliar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação dispostos neste decreto”. Ora, em seu Art. 3º, o decreto elenca nove diferentes modalidades de investimentos em PD&I que as empresas podem realizar em projetos próprios, de modo que o recolhimento de contribuição para o Fundo Inovar seria apenas a derradeira alternativa para o cumprimento de sua obrigação de investir. Parece bem claro, portanto, que as atribuições do Fórum não se limitam à avaliação do uso dos recursos do Fundo Inovar, cabendo-lhe também avaliar os investimentos realizados em PD&I pelas empresas, que é o objetivo principal da política. Em entrevistas realizadas com os implementadores, os quais também participaram da formulação da política à época, parece que tal função dessa estrutura não ficou clara para a maioria deles.

“O Fórum não foi instalado porque como os recursos [do Fundo] não foram utilizados, não faz sentido se reunir” (Entrevistado 6).

“O Fórum não foi instalado porque não foram definidos programas para se medir o impacto deles” (Entrevistado 8).

“O Fórum não foi instalado. Nunca se reuniu. Não houve operacionalização de fato, então não tem o que se avaliar. Como a maior parte das empresas depositou os recursos no Fundo, mas os recursos não chegaram na Agefepe e não foi gasto, então não tem o que se avaliar” (Entrevistado 1).

Diferentemente do que esses entrevistados informaram em relação ao Fórum, um dos gestores que formulou a política vai de encontro a eles quando diz que essa instância tem a função de monitorar o programa como um todo e não apenas os recursos do Fundo, e que isso era muito claro já durante a formulação do programa Inovar, pois a política tinha que ser avaliada simultaneamente à implementação:

“Se a instância criada para a avaliação entendeu que a tarefa dela era avaliar [apenas] o investimento do Fundo, ela se equivocou, mas redondamente. Porque é evidente que a tarefa dessa instância criada era acompanhar os investimentos, quer dizer, se as empresas estavam, elas mesmas, conseguindo cumprir a sua obrigação, em primeiro lugar, investindo em projetos próprios. Me parece absurdo que essa instância achasse que ela só teria que se ocupar do dinheiro que fosse investido através do Fundo, que como eu já disse antes, vou dizer de novo, esse dinheiro do Fundo, a vocação dele era ser pequeno, não era o que se desejava. Que o Fórum, instância de avaliação, não tenha se instalado, é uma lástima! E, claramente, deve ter ajudado a perdurar o equívoco, ou seja, como o Fórum não se instalou, ninguém tratou de discutir se as empresas estavam ou não sabendo se virar com isso, e não tendo discutido, nada aconteceu. Eu acho que estamos diante de um caso de falha de implementação. Essa política, claramente, foi mal compreendida, até por aqueles incumbidos de executá-la, por que tá todo mundo prestando atenção no Fundo e não é o Fundo o mais importante. Ou não era, porque não sei se a essa altura essa política vai se manter ou não, mas é lastimável” (Entrevistado 9).

Sobre a avaliação dessa situação, conclui-se que, a não instalação do Fórum, quiçá a estrutura mais importante da política, contribuiu muito para o não atendimento da grande maioria das metas de implementação da política. O Fórum sendo instalado e exercendo a avaliação da política poderia ter detectado as fragilidades na execução das atividades da CT, além de se aproximar da Fiepe e promover ações para aproximar as empresas das agências de fomento do Estado.

7.2 SOBRE AS DIFICULDADES E O NÃO CUMPRIMENTO DAS ATIVIDADES E PRAZOS DA CT

Como evidenciado no Anexo II e na avaliação dos indicadores que envolvem a CT, percebe-se que essa estrutura passou por diversas dificuldades, especialmente em relação ao cumprimento de suas metas/ações e prazos. No que diz respeito ao seu funcionamento, os entrevistados 1 e 2 alegam que uma das justificativas para o atraso da emissão dos pareceres deve-se à ausência de um membro da Facepe nas primeiras reuniões.

“Apesar de todos os membros da comissão estarem nomeados, participaram das reuniões mais assiduamente apenas a AD-Diper e a Sefaz, enquanto a Facepe não se fez presente nas primeiras reuniões” (Entrevistado 1).

“Como a Facepe não participou das primeiras reuniões, esta atividade, além dos confrontamentos dos gastos das empresas com o seu faturamento, ficou sob nossa responsabilidade” (Entrevistado 2).

Os mesmos explicaram não ter expertise suficiente para executar tal atividade e que a Facepe é a instituição mais preparada para fazer este tipo de análise. Afirmam ter conhecimento para fazer a análise financeira dos investimentos, no que se refere aos valores recolhidos ao

Fundo Inovar pelas empresas, mas não dos investimentos em PD&I. O entrevistado 2 complementa informando que a presença da Facepe nas reuniões foi importante para resolver pendências que dependiam dessa expertise.

“Quando a comprovação é feita por meio do recolhimento ao Fundo Inovar, é algo que não tem muito mistério, mas quando envolve investimento em inovação, às vezes envolve algumas questões técnicas, que quem tem essa expertise na área de pesquisa é a Facepe, e como eu disse, eu tive muita dificuldade de contato com a Facepe”. O decreto é bem delimitado, facilita um pouco por isso, prejudica por outro lado, tem muita inovação, muito investimento em inovação que a gente não consegue enquadrar e aceitar, porque a lei como é muito delimitada, não abre muito espaço [...]. Assim que a Facepe passou a participar, melhorou muito e os pareceres que estavam em atraso – porque os outros membros tinham dúvidas sobre o enquadramento dos investimentos – puderam ser emitidos”. A perspectiva da gente agora, com a participação da Facepe, é que a gente possa atualizar os pareceres de 2015 e 2016, que estão atrasados, por conta dessa dificuldade de definir essas comprovações, e que as comprovações de 2017 possam ser analisadas no prazo de dois meses” (Entrevistado 2).

Já o entrevistado 4 diz que não é cobrada uma data aos integrantes da comissão para a emissão dos pareceres, e alega que todos os membros têm outras atribuições de rotina em suas instituições de origem, o que dificulta o cumprimento de mais esta atividade. Devido ao atraso na emissão dos pareceres, as etapas posteriores são prejudicadas.

“A falta de publicação do parecer interrompe toda a cadeia do processo. A empresa precisa ter publicidade, ela precisa ter conhecimento que a comprovação dela foi ou não foi aceita. Isso precisa ser feito antes de qualquer impedimento dela do uso do incentivo. Os pareceres não vêm sendo publicados no prazo previsto na lei. Caso a empresa não comprove o investimento necessário ou não deposite os recursos suficientes no Fundo, a Sefaz depende da publicação da resolução pelo Comitê Diretor do Prodepe para publicar portaria de impedimento do incentivo. A partir da publicação dessa resolução a empresa vai ter um prazo pra se regularizar e esse prazo é contado a partir da publicação da resolução”. Como os pareceres são emitidos com atraso pela comissão e enviados tardiamente ao Comitê Diretor do Prodepe para publicidade, a tarefa da fazenda de publicar a portaria de impedimento de uso do incentivo fica comprometida” (Entrevistado 2).

Como a legislação não atribuiu a nenhum dos componentes da Comissão a responsabilidade pela coordenação, percebe-se que há fragilidades na execução das atividades. Cada integrante executa de maneira muito personalizada a sua atividade, sem que haja cobrança de prazo e interação dos membros por parte de uma governança. Sobre isto, o entrevistado 3 disse durante a entrevista que o integrante da AD-Diper nessa CT comenta durante as reuniões que deveria ter uma pessoa à frente, uma espécie de coordenador da comissão, para liderar estas atividades, pois não é função dele. O mesmo entrevistado não sabe o que é feito em relação às demais atividades do Programa, o que demonstra mais uma vez que os responsáveis pela implementação da política têm conhecimento de parte do processo e não do todo. Esta situação demonstra que, movimentos coletivos necessitam de pessoal responsável pela coordenação do processo e liderança da equipe. Do contrário, o trabalho se torna personificado e cada pessoa

envolvida atua de maneira independente, como relata o entrevistado 2.

“Realmente não dá pra ser em menos de dois meses [a emissão dos pareceres] e a ideia do Inovar não é que a coisa seja apressada e com caráter punitivo. A ideia do Inovar é de você ter uma mudança de cultura nas empresas para que elas passem a investir em inovação. Então não há uma pressa de se fechar essa discussão rapidamente, não precisa ser em dois meses. Eu tenho na minha cabeça que após a entrega da documentação, que a gente até o final do ano publicando o parecer tá de bom tamanho” (Entrevistado 2).

Tal fato se repete nas demais instituições que também trabalham sem governança. A instituição, por exemplo, que tem a responsabilidade de confrontar os investimentos em PD&I realizados pelas empresas com o percentual de faturamento devido, também trabalha de maneira independente. Além disso, essa secretaria tem por obrigação suspender o incentivo fiscal da empresa, quando o investimento ou o valor recolhido ao Fundo é indevido. Esta maneira independente de trabalhar, neste caso específico do Inovar, faz com que cada pessoa envolvida interprete a política de maneira pessoal, às vezes, desconectada da finalidade real e assim a execute descumprindo regras e prazos, devido à ausência de um direcionamento por parte de uma coordenação.

“Já houve publicação de portaria de suspensão de incentivo de algumas empresas, no exercício de 2016, porque houve a publicação do parecer. Existem empresas que estão inadimplentes, pois não houve a possibilidade de se fazer uma cobrança. Além disso, a legislação não prevê juros e multa em relação ao débito”, justamente para que não se torne algo impagável e punitivo” (Entrevistado 2).

Ainda sobre este procedimento de suspensão dos incentivos, o entrevistado 1 ressalta que, quando a empresa é cobrada, ela cumpre rapidamente com a obrigação. “Existe apenas a ameaça, pois o ônus é maior do que o descumprimento da medida. A empresa percebe o risco que está correndo, vai lá e se ajusta” (Entrevistado 1).

O entrevistado 2 ressalta que os dois motivos pelos quais a instituição não vem suspendendo os incentivos das empresas inadimplentes são: a morosidade em executar os procedimentos e a flexibilidade com as empresas para que ela cumpra com a obrigação sem precisar retirar o incentivo.

“O objetivo do Inovar não é tirar o incentivo, é fazer a empresa investir e perceber que isso contribui para o seu crescimento” (Entrevistado 2).

7.3 SOBRE O NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO PRINCIPAL DO CD-FUNDO

Para que o objetivo da política, no que diz respeito ao Fundo Inovar-PE, fosse alcançado, o Comitê deveria ter se encarregado de fazer com que os valores recolhidos ao Fundo pelas

empresas que não comprovaram investimentos em PD&I fossem aplicados em programas de “fomento às diversas etapas do processo de inovação”. No entanto, tal fato não aconteceu. Quando questionados sobre o que está faltando para que isso aconteça, os gestores entrevistados divergem, atribuindo o problema “à crise” (entrevistado 8), à falta de “definição política” (entrevistado 1) ou à “falta de lei aprovada para a operacionalização desses recursos” (entrevistado 6). De fato, este último ponto pode corresponder a um problema real na formulação da política:

“Uma das dificuldades era em relação ao uso dos recursos do Fundo que, originalmente, estavam previstos para serem utilizados para financiar **novos instrumentos de fomento à inovação, complementares aos instrumentos já existentes nos sistemas nacional e estadual de fomento à ciência, à tecnologia e à inovação**. Isto não estava bem definido e também dificultou a definição do uso dos recursos, pois seria uma confusão para o Comitê e para os órgãos de controle analisar um novo programa que fosse proposto como algo que já não fosse feito pela Facepe” (Entrevistado 8, grifo meu).

A legislação foi finalmente alterada em junho de 2018 para modificar essa exigência e também para transferir a coordenação do CD-Fundo da Sdec para a Secti. Entretanto, essa mudança é criticada por outros implementadores, que a interpretam como contrária à formulação original do programa:

“Não participei das alterações da lei, mas não concordo com esta alteração e acho temeroso. O Estado poderia ter pego os recursos e colocado mais na Facepe para apoiar as linhas tradicionais de CT&I. Esse fundo foi constituído para ligar mais esse investimento em inovação no Estado ao mundo produtivo diretamente. Na hora que você passa pra Secti você volta a ter um viés mais da academia. Como a nossa academia é afastada em larga medida do mundo produtivo, então você perde essa intenção que foi fazer a ponte entre os dois. A Secti, ela precisa puxar a empresa e a Sdec precisa puxar a academia pra junto e eu acho que como o puxador final é a empresa, que é quem tem as demandas e tal, ficaria mais racional que a empresa puxasse o processo e depois você acionasse a Secti e o ecossistema pra responder a isso. Como a Secti não tem tanta interlocução com as empresas, corre o risco de ficar num sistema fechado da academia, nos institutos de pesquisa” (Entrevistado 1).

Claramente, há uma disputa conceitual acerca do tipo de fomento à inovação que deveria ser priorizado nas aplicações do Fundo, entre os que defendem uma aplicação mais convencional ou “acadêmica”, com apelo ao emparceiramento das empresas com ICTs, e os que defendem o apoio a atividades de inovação mais próximas ao mundo produtivo. O que parece ter escapado a esses implementadores, é que desde a formulação inicial do Fundo Inovar-PE, está previsto que as duas agências de fomento estaduais – Facepe e Agefepe – poderiam ser aplicadoras de recursos do Fundo, exatamente para que o fizessem de acordo com suas características próprias, uma mais acadêmica e outra mais próxima às empresas. Desde 2014, quando o decreto que regulamenta o Fundo foi publicado, o CD-Fundo tratou de assuntos operacionais e de alterações na legislação, mas não conseguiu viabilizar a efetiva aplicação dos

recursos do Fundo Inovar.

De acordo com as informações fornecidas pela Sefaz, os valores anuais recolhidos ao Fundo e não utilizados estão apresentados no quadro 17 percebe-se um crescimento natural dos recursos, a cada ano, que se justifica pela concessão das renovações e prorrogações dos incentivos das empresas, assim como pelo enquadramento de novos estabelecimentos industriais ao Programa. No entanto, se o programa estivesse funcionando adequadamente, a tendência seria de os recursos recolhidos diminuir a cada ano, pois as empresas, com certeza, optariam por investir seus recursos em projetos próprios. Com isso, gradativamente, o Fundo iria minguando.

Quadro 17 – Valores recolhidos ao Fundo Inovar, 2015-2018

Ano	Valor arrecadado (R\$)
2015	273.785,97
2016	1.731.871,29
2017	3.825.939,20
2018, até 31/07	5.868.213,31
Total Fundo INOVAR-PE	11.699.809,77

Fonte: Sefaz, em 09/08/2018

7.4 ENTREVISTAS COM OS EMPRESÁRIOS

Foram realizadas duas entrevistas com dois proprietários de empresas enquadradas no Inovar, com o objetivo de saber as suas opiniões sobre a formulação e a implementação da política. Ambas as empresas são beneficiárias dos incentivos fiscais do Prodepe e foram entrevistadas por conveniência. A empresa A é beneficiária dos incentivos fiscais há quinze anos e passou a fazer parte do Inovar em 2016 quando desenvolveu um novo produto para o mercado. A empresa B é beneficiária dos incentivos desde o ano de 1997 e se enquadrou no Inovar desde o ano de 2014 quando teve o benefício renovado. Quando questionados sobre a existência do Inovar, houve quem não tivesse a menor ideia sobre o programa: “Não tínhamos o conhecimento claro do Inovar e passamos a ter através da chegada do DAE²³. O Inovar surgiu na vida da empresa com o DAE em cima da mesa pra pagar” (Entrevistado 10). O entrevistado 11, apesar de saber do Inovar, não o conhecia o suficiente para fazer uso do programa e comprovar os investimentos em PD&I.

²³ O Documento de Arrecadação Estadual ou (DAE) é a guia utilizada para o recolhimento de recursos ao Fundo Inovar, quando a empresa incentivada não comprova ter realizado sua obrigação de investir em PD&I.

“A empresa sempre teve uma relação muito próxima com a Secretara de Ciência e Tecnologia, com a Ad-diper e por participar do Parqtel sempre fomos informados de que existia essa obrigação do Fundo Inovar” (Entrevistado 11).

Nessas entrevistas percebe-se uma grande distância entre o Estado e as empresas, no que se refere à divulgação e compreensão do funcionamento do Programa. As agências do governo que poderiam tomar iniciativa e se aproximar das empresas para fazer parcerias e cofinanciar projetos de PD&I não o fizeram. As empresas não foram procuradas pelo Estado e nem pelas ICTs. Por implicar em desdobramentos positivos para a política, este é o tipo de situação que mereceria a intervenção da Sdec e da Secti, que por sua vez dispõem de assento no CD-Prodepe e poderiam ter se aproximado da Fiepe para promover essa interlocução com as empresas.

“O que foi surpreendente é que a empresa desconhecia esta obrigação, então acho que há uma falha, porque isso devia ter sido feito de uma forma mais clara, até para que a empresa pudesse fazer a opção de investir no próprio negócio. Era necessário que tivesse sido encaminhado um documento formalizado com protocolo de tal ordem que a empresa pudesse dizer, opa, essa nova obrigação nos dá o direito de fazer uma escolha de aplicação desses recursos ao invés de simplesmente transferir para o Estado e se perder lá por dentro, mas quando recebi o DAE não dava mais tempo de fazer a escolha, mas de simplesmente pagar para não perder o incentivo” (Entrevistado 10).

Durante as entrevistas, quando questionadas sobre essa aproximação com as empresas, ambas as agências de fomento do Estado informaram que não foram criadas nem divulgadas linhas de fomento para apoiar empresas enquadradas no Inovar. Naquele momento, as instituições aguardavam pela disponibilização dos recursos do Fundo para oferecer programas voltados às microempresas e empresas de pequeno porte. Segundo os entrevistados 6 e 7, nenhuma empresa procurou as instituições para ter conhecimento de alguma possibilidade de parceria.

Ambos os empresários entrevistados desconheciam as possibilidades de investir em projetos de PD&I com a Facepe e Agefepe. Um deles chegou a interpretar que isso era impossível:

“Desconheço essa possibilidade e como a gente tem um consultor técnico para ver justamente a lei do Prodepe, segundo ele não haveria essa possibilidade de parceria com a Facepe e Agefepe a não ser que se mexa na lei. Se a gente olhar pra lei, pela lei eu não posso” (Entrevistado 11).

A implementação da política, no que se refere a esse ponto específico de atuação da Facepe e Agefepe para tomar iniciativa de firmar parcerias e cofinanciar projetos de PD&I com as empresas, vai de encontro ao que os formuladores previram na legislação. Um dos

formuladores entrevistados detalha, como segue, essas possibilidades de parcerias, destacando que algumas até já existiam antes do Inovar:

“Como naquela altura já existiam em Pernambuco, pelo menos no caso da Facepe, programas como aquele que eu citei antes, o Pitec, que ofereciam o cofinanciamento de atividades de PD&I desde que fossem realizadas no Estado, então nos pareceu que a chegada do Inovar poderia, inclusive, significar um grande aumento da demanda desses programas. Tanto do Pitec, como de outros programas de parceria que a Facepe já tinha àquela altura como, o seguinte, que seria muito fácil de aproveitar: a Facepe já oferecia regularmente, para entidades públicas ou privadas, empresas aí compreendidas, a possibilidade de complementarem recursos para projetos de pós-graduação apoiados financeiramente pela Facepe. Essa complementação seria o seguinte: a Facepe pagaria a bolsa do estudante de mestrado ou doutorado e a empresa poderia em um projeto de pesquisa de seu interesse, seja complementar o valor da bolsa para torná-la mais atrativa, seja aportar algum recurso para despesas do projeto. E a operacionalização era muito simples de fazer, um pequeno termo de acordo com a Facepe seria o suficiente pra permitir, portanto, o estabelecimento de uma parceria com a Facepe para atestar o investimento de recursos da empresa em atividades de pesquisa em Pernambuco. Voltando pra a sua pergunta, que era sobre as duas primeiras modalidades que estão previstas na Lei como sendo aceitáveis para fins de comprovação da obrigação de investir: acho que eu acabo de explicar por que as duas primeiras modalidades, não por acaso, são justamente realizar gastos em PD&I em projeto cofinanciado pela Facepe ou cofinanciado pela Agefepe. Por que a Agefepe? A Agefepe não tem por natureza financiar propriamente atividades de P&D. Ocorre, entretanto, que existem atividades muito relevantes para o processo de inovação e que não têm nada a ver P&D. Por exemplo, pode ser muito relevante para uma empresa, no processo de chegar efetivamente a uma inovação, que ela participe de uma feira no exterior, onde ela vai estabelecer contatos, buscar financiamentos complementares, etc. Ora, essa atividade, para a Facepe, é muito difícil de ser financiada dentro da finalidade institucional. A Facepe teria muita dificuldade em financiar a ida de um empresário pernambucano a uma feira de negócios. Não é do *metier* da Facepe fazer isso. Mas é do *metier* da Agepe. É perfeitamente compreensível que ela instituisse – se é que já não instituiu, não sei – mas ela poderia muito facilmente ter linhas de financiamento para isso, inclusive não reembolsáveis, como naquela altura me confirmou o gestor da Agefepe, com quem discutimos muito intensamente esses assuntos. E por isso essas duas hipóteses são as duas primeiras que estão listadas naquele artigo da Lei. Agora, não sei se isso foi bem aproveitado. **Era óbvio que para que essas duas modalidades funcionassem bem, era preciso que essas duas agências tratassem de dizer às empresas que essas oportunidades existiam. Por exemplo, a Facepe deveria fazer propaganda, entre as empresas sobre a existência de linhas de financiamento que se adequariam a esse tipo de utilização pelas empresas [para fins de comprovação de sua obrigação de investir]”** (Entrevistado 9; grifo meu).

Diante da falta de informação e distanciamento entre os atores principais do programa, os empresários entrevistados chegam a enxergar o Inovar como mais um imposto cobrado pelo Estado e veem a política com incredibilidade.

“O sentimento nosso é que, quando a gente transfere mais um recurso pro Estado, é que isso vai se perder lá dentro, como tantos outros. Na verdade, as empresas já estão no limite da capacidade de participar socialmente e sentindo que o estado cada vez mais sai e trazendo mais compromisso das empresas que estão cada vez mais fechando as portas por incapacidade de conseguir pagar as suas próprias contas” (Entrevistado 10).

“Como eu não me benefico da Lei do Bem, como não tenho mestres e doutores formados, eu não tenho como comprovar que eu gastei, eu tenho que pagar pro Fundo, e nem sei pra onde vai. Eu não acho justo pagar pro Fundo Inovar se eu tenho pessoas

aqui dentro da empresa inovando e fazendo mestrado. Eu deveria poder abater porque eu estou construindo mais conteúdo para as pessoas” (Entrevistado 11).

Sobre as modalidades de investimento previstas no decreto, a percepção dos empresários entrevistados é de que elas simplesmente não são viáveis aos investimentos que eles realizam em atividades de inovação:

“Nós temos as inovações chamadas **dentro de casa** que não têm nenhum valor para o Estado, porque a gente faz a partir dos conhecimentos internos, com o engenheiro de desenvolvimento, a gente desenvolve novos processos, novos produtos, mas não encontramos nenhum encaixe ali. Nós fizemos viagens, o engenheiro participou agora de uma feira internacional que houve em SP para pesquisar novos ingredientes, novos aditivos, enfim, que eu não sei se enquadra na lei. Eu acho, realmente, um equívoco, a forma de inovar, hoje, é uma necessidade da empresa. A empresa que não conseguir inovar dentro dela, hoje, ela talvez deixe de existir. Agora, dentro do formato que o Estado exige, aí começa a criar uma demanda interna a mais na empresa pra poder ela se movimentar em relação às possibilidades que o Estado dá para considerar como inovação tendo custos adicionais, além da contratação, então você tem que inovar, mas você tem que inovar por esse caminho que eu estou lhe dizendo, porque se for pelo outro caminho, que é a forma que a gente entende, a gente vai ao mercado, identifica as alternativas oportunidades e emprega dinheiro nisso, porque na hora que você tem uma estrutura de P&D dentro da empresa pesquisando, você tá colocando dinheiro nisso. Se você não puder colocar isso como contrapartida em inovação é ruim. Então hoje o Inovar é um ônus, completamente um ônus. É um ônus, que obviamente, por ser uma lei, que você tem multas por não cumprir, os empresários vão se mexer, outros empresários tiveram a mesma percepção nossa. Não vejo como benefício nenhum” (Entrevistado 10, grifo nosso).

O decreto não atende a gente porque ele remete às empresas que estejam no lucro real por conta da Lei do Bem e porque, hoje, o inovar só beneficia quem é formado em mestre e doutor. No nosso caso, nós temos três pessoas em formação, pagamos o mestrado e não podemos nos beneficiar do próprio Fundo onde depositamos os recursos” (Entrevistado 11).

Entretanto, a insatisfação dos entrevistados atenuou um pouco após serem informados pela pesquisadora sobre algumas das possibilidades de parcerias – por exemplo, com a Facepe – para o cofinanciamento de projetos de PD&I de seu interesse, inclusive com acesso a recursos não reembolsáveis. Após a explicação, os dois entrevistados reconheceram que conseguiriam se encaixar em algumas das modalidades do decreto, inclusive com a vantagem de uma redução de seus custos de PD&I. Isso confirma que o maior problema não está – pelo menos por enquanto – na formulação do decreto, mas, principalmente, na falta de informação e de divulgação do programa. Sobre essas críticas dos empresários que veem como limitadas as modalidades de investimentos em PD&I aceitas pelo decreto, um dos formuladores entrevistados diz que elas teriam sido evitadas se tivesse havido uma divulgação adequada:

“Então o que eu posso, sem medo de errar, afirmar, é que faltou informação. Eu duvido que se as empresas tivessem compreendido que pudessem bater na porta da Facepe ou da Agefepe, para entrar em algum tipo de parceria, elas teriam muito facilmente realizado suas atividades de P&D e ainda conseguido ajuda financeira com cofinanciamento para essas atividades. Além disso, não teria nenhum problema na hora de comprovar esse investimento com uma carta da Facepe, por exemplo, atestando que a empresa despendeu não sei quantos mil reais num projeto de pesquisa

que a Facepe está observando. Então, sim, é verdade que o problema que está sendo apontado existe, não foi um esquecimento, ele foi discutido, mas houve uma escolha naquele momento pela simplicidade versus a hipótese de se criar uma mega estrutura, a exemplo do que faz a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e, inclusive se disse que a própria avaliação do programa permitiria ir verificando ao longo do tempo se aquelas modalidades de investimento estavam conseguindo dar conta do recado. Então essa queixa das empresas me parece mais uma questão de falta de informação do que um problema” (Entrevistado 9).

Isso não quer dizer que as modalidades hoje aceitas pelo decreto não possam sofrer alterações, como afirmou o entrevistado 9 no trecho acima. Como já se constatou anteriormente, a falta de avaliação do programa – que teria sido propiciada pela instalação do Fórum – impactou muito negativamente na implementação do programa, no que se refere à aproximação com os empresários, público-alvo do programa. Com esta estrutura instalada, as dificuldades serão evidenciadas e monitoradas, o que poderá resultar numa mudança nas modalidades de investimento do programa.

Percebe-se, claramente, uma dificuldade no alinhamento do conceito do que seja inovação, quando uns admitem o que seja inovação e outros não. A dificuldade continua na implementação, em função de uma percepção de parte do mundo empresarial de que está faltando considerar outros investimentos como inovação que não estão contemplados no formato que é considerado hoje pela legislação do Inovar. Para efeito de comprovação da obrigação de investimento, não foram inseridas na legislação do Inovar certas modalidades que normalmente seriam consideradas na Pintec. Então, volta à discussão do que seja inovação, quando muita coisa acontece no chão de fábrica, nos centros de PD&I das empresas e, não necessariamente, em um projeto ligado a uma linha de fomento, como prevê o programa.

Como sugestão de aperfeiçoamento do programa, o entrevistado 1 propõe estimular, e não obrigar as empresas a investir em inovação para que os incentivos fiscais aumentem à medida em que a empresa inova e assim, a empresa passaria a ser medida pela sua capacidade de inovar.

8 CONCLUSÃO

A primeira conclusão desta pesquisa refere-se à etapa de formulação da política, que avalia o atendimento aos critérios mínimos de formulação de uma política pública. Os formuladores da política levaram em consideração 100% dos critérios identificados no levantamento bibliográfico realizado neste trabalho, o que foi considerado eficaz para o Programa Inovar.

A segunda constatação é de que houve importante falha na implementação da política: das 44 metas identificadas, apenas 27% foram executadas no período de 2013 a 2018. Cinco anos após o início da implementação, o programa ainda é mal compreendido e, até mesmo, vivamente criticado pelos empresários e as agências responsáveis pela operacionalização do programa ainda não se prepararam para efetivá-lo.

Esse resultado se deveu em grande parte a falhas de governança na estruturação organizacional e operacional do programa, à atuação desarticulada dos diversos agentes envolvidos na implementação e à não instalação do Fórum de Avaliação, estrutura essencial para o acompanhamento e avaliação da política. Esta última foi certamente a falha mais grave, pois ao se descuidar da avaliação, perdeu-se a oportunidade de identificar os problemas e buscar sua correção.

Em última análise, pode-se concluir que todos esses fatores decorreram, em grande parte, da insuficiente interação entre formuladores e implementadores da política, gerando uma incompreensão destes últimos quanto aos objetivos, metas e etapas da política. Essa constatação não é inédita: já em 1975, Meter & Van Horn apontavam que o “bom entrosamento entre formuladores e implementadores, e o conhecimento destes sobre as atividades pertinentes a cada fase e sobre o projeto, são fundamentais para o êxito da política”.

Disso resultou que, no lugar de promover uma mudança de cultura nas empresas para que elas passem a investir em inovação, pois isso contribui para o seu crescimento, o objetivo principal da política tornou-se, na percepção equivocada dos implementadores, o de captar recursos para o Fundo Inovar-PE. Gerido dessa forma, o Inovar-PE passaria a ser mais uma política entre outras tantas, que consideram que apoiar CT&I consiste em criar um fundo e decidir sobre sua aplicação.

No estado atual, a política Inovar-PE está ameaçada de ser desacreditada. Para que obtivesse sucesso, ações de integração deveriam ser realizadas pelo Estado para promover a aproximação da Facepe e da Agefepe com o público-alvo da política, o que poderia acontecer

com a instalação do Fórum e a consequente avaliação do programa e diagnóstico das falhas havidas durante a implementação. Acontecendo isto, os gestores se dariam conta das dificuldades enfrentadas não só pelas outras estruturas instaladas, como também pelos empresários que não têm clareza sobre a legislação. O Fórum, em parceria com a Fiepe, deveria se responsabilizar pela realização de ações de divulgação do Inovar entre as empresas e ICTs de Pernambuco, a fim de aproximar os empresários da Facepe e da Agefepe.

A título de recomendação, portanto, propõe-se que o Fórum de Avaliação seja instalado imediatamente. Sugere-se que esta estrutura seja coordenada efetivamente pela Secti, por sua expertise em PD&I, e que o CD-Fundo volte a ser coordenado pela Sdec, o que proporcionaria uma maior interação entre a academia e o mundo produtivo. O objetivo maior é trabalhar para que, a cada ano, as empresas invistam mais em seus próprios projetos de inovação e contribuam cada vez menos para o Fundo Inovar.

Também é urgente que as agências de fomento disponibilizem e divulguem linhas de financiamento compatíveis com as modalidades de investimento empresarial em PD&I previstas nos Incisos I e II do Art.3º do Decreto n. 40.218/2013.

Em relação à Comissão Técnica, esta estrutura precisa urgentemente de uma coordenação que se responsabilize pelo processo operacional da comprovação dos investimentos das empresas. Essa coordenação deve garantir que, anualmente, os pareceres sejam emitidos e enviados no prazo legal para análise do CD-Prodepe. O CD-Fundo, por sua vez, responsável pela aplicação dos recursos, deve se interessar pelo *status* das empresas inadimplentes e estreitar a comunicação com a Sefaz a fim de aprimorar o planejamento das aplicações do Fundo. Os coordenadores dessas duas estruturas devem ter assento no Fórum para discutir suas experiências e dificuldades.

Conclui-se, afinal, que os responsáveis por essa política precisam se apropriar dela. As falhas em sua implementação devem-se muito aos agentes governamentais envolvidos. Mudanças devem ser feitas, mas de maneira que não se tornem mais importantes do que a execução do seu objetivo. Não importa a equipe, as pessoas, o que importa são as instituições e o objetivo principal da política. As pessoas não devem personificar a política. Independentemente de quem esteja executando e legislando, a implementação deve seguir em frente. O Inovar é uma política de Estado, uma política do bem comum, importante para o desenvolvimento de Pernambuco, e não uma política de governo, que depende da prioridade dos governantes.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Z. M. M. B.; SILVA, M. H. G. F. D. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. *In: Paidéia*, Ribeirão Preto, n.2, fev./jul.1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1992000200007. Acesso em: 09 maio 2018.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 2001. p. 43-57.
- ARRUDA, M.; VERMULM, R.; HOLLANDA, S. *Inovação tecnológica no Brasil – a indústria em busca da competitividade local*. Brasília: Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei), outubro 2006.
- BAHIA, D. S.; SAMPAIO, A. V. Diversificação e especialização produtiva na geração de inovação tecnológica: uma aplicação para os estados brasileiros. *In: Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 109-134, 2015.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BARRETT, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? *Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies*. Public Administration, 82: 249-262, 2004.
- BCG (BOSTON CONSULTING GROUP). *The Shifting Economics of Global Manufacturing*. [S.l.]: BCG, 2014. Disponível em: <https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean-manufacturing-globalization-shifting-economics-global-manufacturing/>. Acesso em: 03 maio 2018.
- BITTENCOURT, E. B. *Avaliação do Processo de Implementação do Programa Luz Para Todos no Estado do Ceará*. [dissertação de mestrado]. Fortaleza: UFCE, 2010.
- BORGES, M. N. As fundações estaduais de amparo à pesquisa e o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *Rev. USP* [online]. 2011, n.89, pp. 174-189.
- BRASIL. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante*, volume 1. Casa Civil da Presidência da República e IPEA Brasília, 2018.
- BRITO CRUZ, C. H. Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: desafios para o período 2011 a 2015. *In: Interesse Nacional*, jun. 2010. Disponível em: <https://www.ifi.unicamp.br/~brito/artigos/CTI-desafios-InteresseNacional-07082010-FINAL.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2018.
- CAMPOS, M. G.; SANTOS, D. F. L.; DONADON, F. A. B. Impacto dos investimentos em inovação na indústria brasileira. *In: Revista gestão industrial*, Ponta Grossa, v. 13, n. 3, p. 213-236, set./nov. 2017. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/revistagi/article/view/5774/4761> Acesso em: 09 maio 2018.

CANNEL, C. F.; KAHN, R. L. Coleta de dados por entrevista. *In: FESTINGER, L.; KATZ, D. A pesquisa da psicologia social*. Rio de Janeiro, EFGV, 1974.

CARVALHO, S. N. *Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. The coming transformations in evaluation. *In: Evaluation for the 21st Century: a handbook*. Thousands Oaks, California: Sage Publications, 1997.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). *INOVA Engenharia – Propostas para a Modernização da Educação em Engenharia no Brasil*. Brasília: CNI/Sesi/Senai/IEL, 2006.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). *Mobilização Empresarial pela Inovação: Manual de Orientação aos Núcleos*. Brasília: CNI, 2010.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

FACEPE. *Edital Facepe 11/2011: Concessão de bolsas de Pós-Graduação Stricto Sensu (1ª rodada)*. Recife: Facepe, 2011a. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2015/07/EDITAL-FACEPE-11-2011-PBPG.pdf>. Acesso em: 05/11/2018

FACEPE. *Edital Facepe 03/2011: apoio a parcerias para a inovação tecnológica e a formação qualificada (PITEC-FACEPE)*. Recife: Facepe, 2011b. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2015/07/Edital-FACEPE-03-2011-PITEC.pdf>. Acesso em: 05/11/2018.

FACEPE. *Edital Facepe 11/2012: Concessão de bolsas de Pós-Graduação Stricto Sensu (2º semestre/2012)*. Recife: Facepe, 2012. Disponível em: <http://www.facepe.br/wp-content/uploads/2015/07/EDITAL-FACEPE-11-2012-PBPG.pdf>. Acesso em: 05/11/2018

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 59, n. 20, p.97-109, out. 2005.

FERNANDES, A. C. A.; MELO, L. C. P. (coord.). *Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação para Pernambuco 2017-2022: uma política localmente inspirada, globalmente conectada*. Recife: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2017.

FIGUEIREDO, P. N. *Gestão da inovação: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil*. Rio de Janeiro: LTC. 2011.

FISCHER, B. A.; LIBERA, A. A. D.; CASCARDI, G.; SOARES, R. D.; SILVA, T. N. O processo de gestão da inovação no ambiente industrial: estudo comparativo entre práticas na produção em série e na produção on demand. *In: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, Chapecó, v. 8, n. 1, p. 33-58, 2009.

FONT, M. F. *Innovación tecnológica y competitividad: un intento de divulgación de conceptos, enfoques y métodos*. Cidade do México: FESCARIIBE, 1997.

GUIMARÃES, E. A. Políticas de inovação: financiamento e incentivos. *In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. Políticas de Inovação Tecnológica no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2008.

GOMES, M. A. S.; PEREIRA, F. E. C. Hélice tríplice: um ensaio teórico sobre a relação universidade-empresa-governo em busca da inovação. *International Journal of Knowledge Engineering and Management*, Florianópolis, v. 4, n. 8, p. 136-155, mar. /jun. 2015.

HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist State*. Thetford, 1984.

HAYES, W. *The public policy web*. 2001. Disponível em <http://www.geocities.com/~profwork/pp/evaluate/formal.html>. Acesso em: 24 maio 2018.

HILL, M.; HUPE, P. Introduction. *In: Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres: Sage Publications, 2002. p. 1-17.

HOLANDA, A. N. C. *Avaliação de programas (conceitos básicos sobre avaliação “ex-post”)*. Rio-São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2006. 370p.

KINGDON, J. Juntando as coisas. *In: Agenda, alternatives and public policies*. [s. l.]: Addison-wesley Educational Publishers, 2006. p. 225-245.

LEMONS, D. C.; CÁRIO, S. A. F. A evolução das Políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil e a Incorporação da Inovação. *In: Conferência Internacional LALICS 2013*, Rio de Janeiro, nov. 2013. Disponível em: http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/20_A_Evolucao_das_Politicas_de_Ciencia_e_Tecnologia_no_Brasil_e_a_Incorporacao_da_Inovacao.pdf. Acesso em: 04 set. 2018.

MADEIRA, L.M. *A implementação do PRONASCI na região metropolitana de Porto Alegre: um estudo sobre o processo e a efetividade da federalização das políticas públicas de segurança pública*. Relatório de pesquisa referente ao edital 003/2009 ARD, Fundação de Amparo à Pesquisa no Rio Grande do Sul – FAPERGS, Porto Alegre, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J.; KRUGLIANSKAS, I. Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. *RAE electron*. [online]. vol. 4, n. 2, 2005.

MCTIC. *Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação - Edição 2017*. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/indicadores_cti.html. Acesso em: 08 dez. 2018.

MOTA, T. L. N. Interação Universidade-Empresa na sociedade do conhecimento: reflexões e realidades. *In: Revista Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 1, dez. 1999.

NELSON, R. R. *As fontes do crescimento econômico*. São Paulo: UNICAMP, 2006.

OECD. EUROSTAT. *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data*. 3. ed. Paris, 2005.

PEDONE, L. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986.

PIMENTEL NETO, J. G. *Desarticulação entre a base de C&T e a oferta de serviços de atenção à saúde: a “imaturidade” do Sistema Setorial de Inovação em Saúde no Estado de Pernambuco* [dissertação em Geografia]. Recife: UFPE, 2008.

PINTEC (PESQUISA DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA). *Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

RAMOS, A; ZILBER, S. N. O impacto do investimento na capacidade inovadora da empresa. *In: Revista de Administração e Inovação*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 303-325, 2015.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. Policy implementation. *In: Nagel, S. (ed.). Encyclopedia of policy studies*. 1983.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGATTO, A. P. *Análise do processo de cooperação tecnológica Universidade-Empresa: um estudo exploratório*. [Dissertação de Mestrado]. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 1996.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *In: Reunião Da Clade*, 1., 2000, República Dominicana. Proceeding. Campinas: Nepp-unicamp, 2000. p. 1 – 17.

SILVA, E. C. *Burocratas de Nível de Rua e a Implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo para cima*. [Dissertação de mestrado]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

STAL, E.; FUJINO, A. As Relações Universidade-Empresa no Brasil sob a ótica da Lei de Inovação. *Revista de Administração e Inovação*. v. 2, n. 1, p. 5-19, 2005.

THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *In: Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *In: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 30, p.5-43, mar./abr. 1996.

ANEXO A – Questões formuladas aos formuladores, implementadores e empresários envolvidos no Programa Inovar - PE

A – Questões formuladas aos implementadores, alterando apenas a instituição de vínculo do entrevistado.

SOBRE A COMISSÃO TÉCNICA

1) O decreto 40.218/13 (Art. 4º) diz o seguinte:

Para efeito de comprovação dos gastos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a empresa beneficiária deverá apresentar à AD DIPER, mediante protocolo, até o último dia útil do mês de julho do ano seguinte, documentação comprobatória dos investimentos realizados, que será analisada por comissão técnica formada por membros da AD DIPER, da SEFAZ, da FACEPE e AGEFEPE e regulamentada nos termos de resolução do Comitê Diretor do PRODEPE.

Pergunta: É você que ocupa esta posição de representante da SEFAZ na Comissão Técnica do Inovar?

- Se sim, desde quando? A comissão está funcionando ou funcionou no período em que você participou? As reuniões acontecem anualmente? Os membros da Comissão de todas essas instituições foram nomeados? Se sim, participam das reuniões? Existem atas de reuniões e relatórios com os registros das atividades da comissão que eu possa ter acesso?
- Se não, quem é o representante? Passar para a pergunta 3

2) O decreto 40.218/13 (Art. 4º. § 2º) diz o seguinte:

A comissão técnica deverá emitir parecer sobre a comprovação do investimento anual, em prazo de 60 (sessenta) dias após a protocolização do processo na AD DIPER, o qual deverá ser submetido à aprovação do Comitê Diretor do PRODEPE.

Pergunta: A comissão técnica está cumprindo com o prazo de emissão do parecer?

- Se sim, os pareceres estão sendo encaminhados ao Comitê Diretor do Prodepe? Foram registrados em algum documento? Eu posso ter acesso aos pareceres?
- Se não, por que?

3) O decreto 40.218/13 (Art. 4º - § 4º) diz o seguinte:

Após o recebimento da informação e da documentação das empresas pelo Comitê Diretor, a SEFAZ deverá confrontar os gastos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação considerados comprovados com a exigência estabelecida nos termos da Lei e deste Decreto.

Pergunta: Você é o responsável por esta atividade do Inovar na SEFAZ?

- Se sim, isto está sendo feito? Há o monitoramento dos gastos segregados por modalidade de investimento?
- Se não, quem é o representante? Passar para a pergunta do Comitê Deliberativo.

4) O decreto 40.218/13 diz o seguinte:

(Art. 4º - § 5º)

Na hipótese de não serem comprovados gastos suficientes, o contribuinte fica impedido de uso dos incentivos fiscais relativos ao estabelecimento industrial sobre o qual recaia a exigência, a partir do mês subsequente ao da publicação de portaria específica da SEFAZ, declarando a vigência do impedimento até que seja depositado no Fundo INOVAR-PE o montante complementar necessário para o cumprimento da obrigação.

(Art. 4º - § 6º)

O contribuinte que efetuar contribuição complementar ao Fundo INOVAR-PE para efeito de complementação de sua comprovação do investimento anual, deverá encaminhar o comprovante da contribuição diretamente à SEFAZ, que efetuará novo cálculo, e, na hipótese de já ter havido a publicação de portaria de impedimento, publicará nova portaria revogando o impedimento a partir do mês subsequente ao da data da contribuição, não cabendo qualquer ressarcimento relativo a apurações do ICMS já concluídas e com respectivo imposto pago.

Pergunta 1) A SEFAZ está suspendendo o uso dos incentivos das empresas que não comprovam os gastos, conforme exigência da lei?

- Se sim, posso ter acesso aos extratos do DOE ou a uma listagem com a relação dessas portarias de impedimento e de revogação? Além da publicação, a empresa é notificada da suspensão por algum outro meio?
- Se não, por que?

Pergunta 2) Este procedimento de impedimento e revogação está sendo feito, respeitando os prazos e condições?

- Se não, por que?

5) Em 26 de agosto de 2015 foi publicado o decreto 42.068/15, que altera o prazo de entrega da documentação comprobatória dos investimentos realizados pelas empresas, prorrogando para 30 de dezembro, apenas no exercício de 2015:

“§ 8º Relativamente ao exercício de 2015, o prazo previsto no caput fica prorrogado para 30 de dezembro de 2015”.

Pergunta: Por que o prazo para comprovação dos gastos foi estendido especificamente para o exercício de 2015?

SOBRE O COMITÊ DELIBERATIVO DO FUNDO INOVAR

1) O Art. 7º da Lei 15.063/13 diz o seguinte:

A deliberação sobre diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo INOVAR-PE compete ao seu Comitê Deliberativo, integrado por um representante titular e respectivos suplentes da SDEC, SECTEC, SEFAZ, SEPLAG, FACEPE; e AGEFEPE, Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação e AD/DIPER (inseridas por meio da Lei 16.381/18).

Pergunta: É você que ocupa esta posição de representante da SEFAZ no Comitê deliberativo do Inovar?

- Se sim, desde quando? O comitê está funcionando? Com que frequência acontecem as reuniões? Os membros do Comitê de todas essas instituições foram nomeados? Se sim, participam das reuniões? O Comitê deliberou sobre diretrizes e programas de aplicação dos recursos do Fundo? Existem atas ou outros documentos que comprovem as atividades do comitê e as deliberações sobre o uso dos recursos do fundo? Eu posso ter acesso? É publicado no DOE ou em algum outro meio?
- Se não, quem é o representante? Passar para a pergunta do Fórum.

2) A lei 16.381/18 modificou o art. 6º da Lei 15.063/13, que passou a ter a seguinte redação:

- Os recursos do Fundo INOVAR-PE devem ser utilizados para financiamento, subvenção e aval a projetos de inovação em microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.690, de 16 de dezembro de 2008, que dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo e social no Estado de Pernambuco, ou das respectivas atividades agregadas, compreendidas como necessárias para a consolidação do resultado da referida inovação no mercado.
- O texto anterior dizia o seguinte: Os recursos do Fundo INOVAR-PE devem ser utilizados para financiamento, subvenção e aval a projetos de inovação, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.690, de 16 de dezembro de 2008, que dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo e social no Estado de Pernambuco, ou das respectivas atividades agregadas, compreendidas como necessárias para a consolidação do resultado da referida inovação no mercado.

Pergunta 1) Por que houve esta restrição de beneficiar exclusivamente as microempresas e empresas de pequeno porte? O Comitê chegou a se posicionar sobre esta mudança antes de ela se tornar lei? A mudança trouxe algum impacto na execução do programa?

- Se sim, Qual? Quando?
- Se não, por que uma nova diretriz, se nem houve a execução da original para se medir o impacto?

3) A lei 16.381/18 alterou a o § 2º da Lei 15.063/13 (artigo 7º), que passou a ter o seguinte texto:

§ 2º, a gestão dos recursos reembolsáveis do Fundo INOVAR-PE compete à AGEFEPE, que deve prestar contas diretamente ao Comitê Deliberativo." e

Incluiu o § 3º, a gestão dos recursos não reembolsáveis do Fundo INOVAR-PE compete à FACEPE, que deve prestar contas diretamente à AGEFEPE e ao Comitê Deliberativo.

- O texto anterior dizia o seguinte: A gestão dos recursos do Fundo INOVAR-PE compete à AGEFEPE, que deve prestar contas diretamente ao Comitê Deliberativo.

Pergunta: Você sabe explicar por que se deu essas modificações? O Comitê chegou a se posicionar sobre esta mudança antes de ela se tornar lei? Que impacto você vê desta modificação para aplicação dos recursos do Fundo?

Pergunta: Já houve aplicação dos recursos do Fundo?

- Se sim, em que programa? Quando? As instituições (Facepe e Agefepe) estão prestando contas ao Comitê? Desde quando? Que documentos comprovam esta prestação de contas? Eu posso ter acesso? Quem é o ordenador de despesas do Fundo?
- Se não, Por que?

4) A lei 16.381/18 modificou o art. 4º da Lei 15.063/13, que passou a ter a seguinte redação:

Fica instituído o Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - Fundo INOVAR-PE, de natureza contábil, vinculado a fonte específica de recursos orçamentários, com o objetivo de prover o Estado de Pernambuco com instrumentos de fomento às diversas etapas do processo de inovação.

Anteriormente o objetivo era de: prover o Estado de Pernambuco com novos instrumentos de fomento à inovação, complementares aos instrumentos já existentes nos sistemas nacional e estadual de fomento à ciência, à tecnologia e à inovação.

Pergunta: Você participou desta nova formulação?

- Se sim, sabe explicar por que se deu esta mudança? O Comitê chegou a se posicionar sobre esta mudança antes de ela se tornar lei?
- Se não, ok.

5) O Art. 7º da Lei 15.063/13, que trata da composição do Comitê Deliberativo foi modificado pela lei 16.381/18 da seguinte forma:

a) inseriu mais dois órgãos:

VII - Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação; e

VIII - Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco - AD/DIPER;

b) Além disso, o § 1º mudou a coordenação do Comitê Deliberativo, que era da SDEC para a SECTI.

Pergunta: Você participou destas novas formulações?

- Se sim, Sabe explicar por que se deu esta mudança? O Comitê chegou a se posicionar sobre esta mudança antes de ela se tornar lei?
- Se não, ok.

SOBRE O FÓRUM

1) Art. 5º do decreto 40.218/13 diz o seguinte:

Fica constituído fórum para avaliação dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação dispostos neste Decreto.

Além disso, o parágrafo único diz: O fórum deverá se reunir com periodicidade mínima anual, com a seguinte composição:

Pergunta: É você que ocupa esta posição de representante da SEFAZ no Fórum?

- Se sim, desde quando? O fórum está funcionando? As reuniões acontecem anualmente como o decreto prevê? Os membros do Fórum de todas essas instituições foram nomeados? Se sim, participam das reuniões? Existem atas de reuniões e relatórios com os registros das atividades do fórum que eu possa ter acesso?
- Se não, quem é o representante?

2) Em linhas gerais, qual a avaliação que o Fórum vem fazendo sobre o Inovar?

OUTRAS

- 1) O decreto 44.766 de julho de 2017, que Institui o Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco - Proind, em seu art 7º, prevê a opção de substituição, pelo estabelecimento industrial favorecido pelos benefícios do Prodepe, por crédito presumido neste decreto, sem a obrigação do investimento em PD&I, prevista no Inovar. Você tem conhecimento desse decreto? Acredita que esse decreto poderá prejudicar o programa Inovar, enquanto política pública de estímulo à inovação?
- 2) Que dificuldades em relação à implementação da política você encontrou?
- 3) Você teria sugestões para a melhoria geral da política?
- 4) Que perspectivas você vê para o futuro do programa?

Além dessas, foram realizadas perguntas sobre a implementação das metas/ações previstas no Decreto 40.606/2013.

B – Questões formuladas para os formuladores

- 1) O que provocou a criação do Inovar?
- 2) Como as empresas podem fazer uso das modalidades de investimento em PD&I, previstas Ar. 3 do Decreto 40.218/2013, especialmente os incisos I e II que se referem à parceria com a Facepe e Agefepe?
- 3) O Fórum foi previsto na legislação com qual objetivo principal?
- 4) Alguns empresários entrevistados se queixam da impossibilidade de se enquadrar na legislação e investir em projetos próprios. Em sua opinião, o Decreto 40.218/2013 ficou limitado?

C – Questões formuladas para os empresários

- 1) Desde quando a empresa é beneficiária de incentivos fiscais?
- 2) Qual o programa que a empresa está vinculada?
- 3) Como ficou sabendo da exigência do Inovar?
- 4) A empresa já investe em PD&I por meio de alguma modalidade prevista no Art. 3º do decreto 40.218/2013?
- 5) Você considera que a sua empresa inova de alguma outra forma não prevista no decreto? Se sim, qual?
- 6) Você entrou em contato com a Agefepe ou Facepe para saber como poderia investir, visto que está previsto na lei comprovar os investimentos por meio dessas instituições?
- 7) Você procurou ou foi procurado por alguma ICT de Pernambuco? Em linhas gerais, qual a sua percepção sobre a política (pontos positivos e negativos)?

ANEXO B – Memória da avaliação do grau de atendimento das metas/ações do programa Inovar – PE até setembro de 2018

Quadro 4A: Status do atendimento das metas/ações da Comissão Técnica do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

1. METAS/AÇÕES DA COMISSÃO TÉCNICA	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	não		P	R
Meta 1.1- Instalação da Comissão (designação e nomeação dos representantes da Facepe, AD-Diper, Agefepe e Sefaz)	Agosto de 2014	X			Nomeação dos representantes titulares e suplentes publicada no DOE pelo Comitê Diretor do Prodepe, em 08/01/2016, por meio da resolução 001/2016. Nova resolução de 12/01/2016 alterou os representantes titulares e suplentes da Facepe.	1	1
Meta 1.2 - Realização de reuniões para apreciação da documentação comprobatória de investimentos em PD&I feitos pelas empresas.	No mínimo, 01 por ano	X			De acordo com as entrevistas realizadas com os membros da comissão, análise de cópias de e-mails de convocação das reuniões e de publicações de resolução no DOE, as reuniões para análise dos investimentos de 2014, 2015 e 2016 aconteceram, porém após o prazo previsto na legislação.	3	3
Meta 1.3 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2013.	Setembro de 2014	X			Três entrevistados da Comissão informaram que não houve empresas enquadradas no Inovar em 2013, logo não haveria a necessidade de emissão de pareceres em 2014. Não há registros de publicação de Resolução do CD-Prodepe no DOE referente a esses pareceres.	3	1

1. METAS/AÇÕES DA COMISSÃO TÉCNICA	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	não		P	R
Meta 1.4 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2014	Fevereiro de 2016	X			Os pareceres de 2014 foram emitidos pela Comissão e aprovados pela Resolução CD-Prodepe 002/2016 publicada no DOE de 13/07/2016.		
Meta 1.5 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2015.	Setembro de 2016			X	Três entrevistados da Comissão informaram que os pareceres de 2015 estão em fase final de elaboração. Não há registros de publicação de Resolução do CD-Prodepe no DOE referente a esses pareceres.		
Meta 1.6 - Emissão de pareceres referentes à análise da documentação comprobatória dos investimentos em PD&I realizados em 2016	Setembro de 2017			X	Três entrevistados da Comissão informaram que os pareceres de 2016 estão em fase final de elaboração. Não há registros de publicação no DOE de Resolução do CD-Prodepe referente a esses pareceres.		
Meta 1.7 - Cumprimento do prazo legal de 60 dias para emissão de parecer após a entrega da documentação comprobatória do investimento anual em PD&I na AD-Diper	60 dias após a entrega da documentação			X	Três entrevistados informaram que a Comissão não consegue emitir os pareceres em 60 dias devido às demais atribuições de rotina que cada um tem em suas instituições de origem.	3	0

Quadro 5A: Status do atendimento das metas/ações do Comitê Diretor do Prodepe no âmbito do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

2. METAS/AÇÕES DO CD- PRODEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		sim	Parcial	Não		P	R
Meta 2.1 – Publicação no DOE das Resoluções de aprovação dos pareceres da Comissão Técnica relativas à comprovação de investimentos	Na 1ª reunião do CONDIC, após o recebimento dos pareceres		X		Apenas os pareceres referentes a 2014 foram publicados (Resolução CD-Prodepe 002/2016, DOE de 13/07/2016). De acordo com a maioria dos entrevistados da Comissão Técnica, os pareceres de 2015 e 2016 estão em fase de elaboração e não foram enviados ao CD-Prodepe para aprovação. O CD-Prodepe, por sua vez, não cobra os pareceres à Comissão.	3	1
Meta 2.2 - Elaboração de resolução para regulamentar o credenciamento das ICTs privadas sem fins lucrativos (Art. 3º, inciso V do Decreto 40.218/2013).	Dez/2013	X			Foi publicada no DOE, pelo CD- Prodepe, resolução 001/2014 em 19 de junho de 2014 que regulamenta o credenciamento das ICTs privadas no âmbito das regras de investimento obrigatório em atividades de PD&I. A regulamentação também foi publicada por meio do Decreto 46.153/2018, que modifica o Decreto 40.218/2014.	1	1

Quadro 6A: Status do atendimento das metas/ações específicas da Sefaz para comprovação dos investimentos em PD&I do Inovar – PE até setembro de 2018

3. METAS/AÇÕES DA SEFAZ	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		sim	Parcial	não		P	R
Meta 3.1 - Após a publicação do parecer pelo comitê diretor do Prodepe, a Sefaz deverá confrontar os gastos em PD&I, considerados aprovados, com a exigência estabelecida nos termos da Lei e do Decreto.	após a publicação de Resolução do CD-Prodepe no DOE.		X		A Sefaz confrontou os gastos de 2014, quando os pareceres foram publicados no DOE de 13/07/2016, por meio da resolução 002/2016. Os pareceres dos anos seguintes não foram emitidos, logo os gastos não puderam ser confrontados.	1	1
Meta 3.2 - publicação de portaria de impedimento de uso dos incentivos para as empresas que não comprovarem investimentos suficientes previstos em lei	Após o fim do prazo de cobrança informado pela Sefaz		X		Foi fornecida pela Sefaz e localizada no DOE de 28/06/2017, a Portaria SF 118 de 26/06/2017, única publicada desde a implementação da lei, que declara a vigência do impedimento do incentivo de três empresas que não cumpriram com a obrigação: 1) Globalpack do Nordeste Indústria e Comércio Ltda; 2) Maje do Nordeste Indústria e Comércio de Materiais Elétricos Ltda); e 3) Nova Fiber Glass Systems Fabricação de Tubos e Conexões Ltda.	3	3
Meta 3.3 - publicação de portaria de revogação do impedimento de uso dos incentivos para as empresas que efetuem a contribuição complementar necessário para o cumprimento da obrigação.	Imediatamente, após o cumprimento o da obrigação.		X		Foram fornecidas pela Sefaz e localizada no DOE de 27 e 28 de julho de 2017, publicações das portarias SF N 146 de 26/07/2017 e SF N 147 de 27/07/2017 que revogam o impedimento do incentivo das empresas: 1) Maje do Nordeste Indústria e Comércio de Materiais Elétricos Ltda e 2) Nova Fiber Glass Systems Fabricação de Tubos e Conexões Ltda, respectivamente. A empresa Globalpack do Nordeste Indústria e Comércio Ltda comprovou rapidamente, por meio de documentos, que não estava enquadrada no Inovar naquele momento.	3	3

Quadro 7A: Status do atendimento das metas/ações específicas da Facepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

4. METAS/AÇÕES DA FACEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Evento	
		Sim	Parcial	Não		P	R
4.1 - Criar, divulgar e oferecer linhas de fomento à inovação às empresas enquadradas no Inovar, possibilitando, portanto, a comprovação de gastos em PD&I com projetos apoiados pela Facepe, tal como previsto no inciso I do Art 3º do Decreto 40.218/13.	A partir de 2014			X	Não foram criadas nem divulgadas linhas de fomento para apoiar empresas enquadradas no Inovar. Segundo o entrevistado 4, nenhuma empresa procurou a Fundação para ter conhecimento de alguma possibilidade de parceria. A Fundação aguarda pela disponibilização dos recursos do Fundo para lançar chamada pública de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.	1	0

Quadro 8A: Status do atendimento das metas/ações específicas da Agefepe em apoio ao cofinanciamento de projetos de PD&I do Programa Inovar – PE até setembro de 2018

5. METAS/AÇÕES DA AGEFEPE	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	Não		P	R
5.1 - Criar, divulgar e oferecer linhas de crédito fomento à inovação às empresas enquadradas no Inovar, possibilitando, portanto, a comprovação de gastos em PD&I com projetos apoiados pela Agefepe, previstos no inciso II do Art 3º do Decreto 40.218/2014.	A partir de 2014			X	Não foram criadas e divulgadas linhas de fomento para apoiar empresas enquadradas no Inovar. Segundo o entrevistado 3, nenhuma empresa procurou a Agência ter conhecimento de alguma possibilidade de parceria. A Agência aguarda pela disponibilização dos recursos do Fundo para lançar linhas de crédito de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.	1	0

Quadro 9A: Status do atendimento das metas/ações do Comitê Deliberativo do Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018

6. METAS/AÇÕES DO COMITÊ DELIBERATIVO	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Evento	
		Sim	Parcial	Não		P	R
6.1- Instalação do comitê deliberativo do Fundo Inovar (Designação e nomeação dos membros do comitê)	2014	X			Conforme declaração dos entrevistados e análise de minutas de trechos de algumas atas de reuniões, o comitê foi instalado em 2014. Apesar de estar instalado, devido à mudança de secretariado, o Comitê se desfez em agosto/2018 e a Secti aguarda pela indicação dos novos membros das demais secretarias que passarão a compô-lo.	1	1
6.2 – Elaborar Regimento Interno, observadas as normas do Decreto 40.606/2014.	2014	X			O regimento interno foi elaborado pelo Comitê e fornecido pelo entrevistado 7 no momento da entrevista	1	1
6.3 - Estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de aplicações do INOVAR-PE, de forma a compatibilizá-los com as orientações das políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação do Estado.	2014			X	Não houve deliberações até o momento, uma vez que a legislação vem passando por alterações desde 2014. Além disso, até o momento, os recursos estão no Tesouro do Estado, sem previsão de serem transferidos para uma conta corrente e serem efetivamente gastos.	4	1
6.4 – Apreciar a prestação de contas da gestão dos recursos do Fundo apresentada pela Agefepe	Anualmente			X	Os recursos do Fundo Inovar continuam no Tesouro do Estado, logo não foram utilizados, nem houve prestação de contas ao Comitê.	3	0

6. METAS/AÇÕES DO COMITÊ DELIBERATIVO	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Evento	
		Sim	Parcial	Não		P	R
6.5 - Aprovar, anualmente, os programas de aplicações do INOVAR-PE para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de operações e de montante de aplicação por beneficiário;	2014			X	Não houve deliberações até o momento, uma vez que a legislação vem passando por alterações desde 2014.	4	1
6.6 - Definir os limites, máximo e mínimo, dos juros, no caso de operações de crédito com recursos do Fundo.	A partir de 2014			X	Não houve deliberações até o momento, uma vez que a legislação vem passando por alterações desde 2014.	1	0
6.7 - Estabelecer os critérios e as condições para renegociação de créditos a receber, resultantes dos financiamentos concedidos com recursos do INOVAR-PE.	2014			X	Não houve deliberações até o momento, uma vez que a legislação vem passando por alterações desde 2014.	1	0
6.8 – Designar os representantes da Agefepe no CD-Fundo como ordenadores de despesa para a movimentação dos recursos financeiros destinados ao Inovar.	2014	X			Portaria 001, de 04 de julho de 2014, de designação dos ordenadores de despesa do Fundo, publicada no DOE de 05/07/2014. Em 16/03/2016, foi publicada no DOE, Portaria N 12 de 11/03/2016, destituindo os ordenadores de despesa e nomeando outros representantes.	1	1
6.9 - Reunir-se trimestralmente e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação de sua Presidência.	A partir do 1 trimestre após a publicação do decreto		X		O entrevistado 8 forneceu trechos de atas das seguintes reuniões: 1) 1a reunião (01/07/2014); 2a reunião (29/12/2015); 3a reunião (29/01/2016); 4) 4a reunião (02/05/2016); O entrevistado7 forneceu a ata da 5a reunião (15/12/2016) e de reunião do dia 17/10/2014. Segundo o entrevistado 8, caso existam outras atas e documentos, deveriam estar na Agefepe, instituição responsável pela Secretaria Executiva do Comitê Deliberativo.	17	6

Quadro 10A: Status do atendimento das metas/ações da Agefepe no Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018

7. METAS/AÇÕES DA AGEFEPE (na qualidade de órgão gestor do Fundo e aplicador dos recursos nas operações reembolsáveis)	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	Não		P	R
7.1 – Instalar uma Secretaria Executiva, para assistir o Comitê Deliberativo, com a incumbência, entre outras atribuições, de convocar, organizar e registrar suas reuniões e registrar e arquivar todos os documentos associados.	2014	X			A Secretaria foi instalada, no entanto, a responsável pelo secretariado informou por e-mail não possuir todos documentos e atas de todas as reuniões, conforme prevê o decreto.	1	0
7.2 - Apresentar proposta de aplicação dos recursos do Fundo para apreciação do Comitê Deliberativo, relativa aos programas de aplicações para o exercício seguinte, a fim de ser integrada ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado, conforme ditames constitucionais e legais sobre a matéria	2014			X	Segundo o entrevistado, nenhuma proposta foi apresentada, uma vez que não há previsão para disponibilização do uso dos recursos do Fundo.	4	0
7.3 - Abrir conta bancária específica em instituição financeira oficial para movimentar os recursos do Fundo INOVAR-PE.	2016		X		Segundo o entrevistado 7, foi aberta uma conta corrente na caixa econômica federal, no entanto, como os recursos do Fundo Inovar não foram liberados, a conta foi encerrada depois de um ano.	1	1
7.4 - Apresentar ao Comitê Deliberativo, no prazo de 90 (noventa) dias do término do semestre anterior, o balanço do Fundo, demonstrando as integralizações, aplicações, resultados financeiros obtidos, inadimplências e saldo de respectiva conta na data do mencionado balanço	2015			X	O balanço não foi apresentado ao Comitê, uma vez que os recursos do Fundo não foram utilizados.	7	0
7.5 – Movimentar os recursos financeiros destinados ao Fundo, através de, no mínimo, 2 (duas) pessoas, especialmente designadas para este fim pelo Comitê Deliberativo.	2014			X	Os ordenadores de despesa foram nomeados, mas não houve movimentação dos recursos do Fundo.	1	0

7. METAS/AÇÕES DA AGEFEPE (na qualidade de órgão gestor do Fundo e aplicador dos recursos nas operações reembolsáveis)	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	Não		P	R
7.6 - Aplicar os recursos e implementar a concessão de crédito nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo	2014			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados.	1	0
7.7 - Transferir para a FACEPE nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo, os recursos destinados a aplicações não reembolsáveis.	A partir de jun/2018			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados.	1	0
7.8 - Identificar recursos elegíveis para composição do Fundo;	2014			X	Atividade não executada	1	0
7.9 - Firmar contratos de financiamento com os beneficiários dos recursos, à conta dos recursos do Fundo;	2014			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados.	1	0
7.10 - Prestar contas ao Comitê Deliberativo sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações	Trimestralmente			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados.	3	0
7.11 - Articular-se com entidades públicas e privadas que disponham de linhas de financiamento para micro e pequenos empreendimentos, objetivando a divulgação do INOVAR-PE e a alavancagem de recursos para implementação de operações de crédito	A partir de jun/2018			X	Atividade não executada.	1	0

Quadro 11A: Status do atendimento das metas/ações da Facepe, no Fundo Inovar – PE, até setembro de 2018

8. METAS/AÇÕES DA FACEPE (na qualidade de órgão aplicador dos recursos nas operações não-reembolsáveis)	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		Sim	Parcial	Não		P	R
8.1 - Encaminhar ao Comitê Deliberativo do INOVAR-PE, em janeiro e julho de cada ano, relatório demonstrativo das aplicações com recursos do INOVAR-PE e dos resultados finalísticos obtidos, nos termos definidos pelo Comitê e normas da Agefepe.	2014			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados	7	0
8.2 - Proceder às aplicações dos recursos do INOVAR-PE segundo suas normas próprias e nos termos definidos pelo Comitê Deliberativo do INOVAR-PE	2014			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados	1	0
8.3 - Fazer uso da sua Câmara de Inovação para avaliar o mérito tecnológico dos projetos submetidos ao Comitê para serem apoiados com recursos do Fundo.	2018			X	Nenhum projeto foi submetido para análise e apoio com recursos do Inovar.	1	0
8.4 - Gerir os recursos de natureza não reembolsáveis do Fundo Inovar	2018			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados. Em agosto/2018, o entrevistado 6 informou que apresentaria na próxima reunião do Comitê, uma chamada pública voltada para as cadeias produtivas locais do Estado. Sendo aprovada pela maioria dos membros, seria lançada assim que os recursos fossem liberados.	1	0
8.5 - Prestar contas à Agefepe dos recursos recebidos do Fundo	2014			X	Essa atividade não foi executada, uma vez que os recursos do Fundo não foram disponibilizados	1	0

Quadro 12A: Status do atendimento das metas/ações do Fórum de Avaliação do Programa Inovar – PE, até setembro de 2018

9. METAS/AÇÕES DO FÓRUM	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Eventos	
		sim	Parcial	Não		P	R
9.1 Instalação do Fórum de Avaliação dos investimentos em P&D (designação dos membros do Fórum)	2014			X	Todos os implementadores entrevistados informaram que o Fórum não foi instalado porque não houve disponibilização e aplicação de recursos do Fundo	1	0
9.2 Reunião de avaliação dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação dispostos no Decreto 40.218/13	No mínimo, 1 vez por ano			X	O Fórum não foi instalado	4	0

Quadro 13A: Status do atendimento das metas/ações da SECTI no Programa Inovar – PE, até setembro de 2018

10. METAS/AÇÕES DA SECTI	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Evento	
		sim	Parcial	não		P	R
10.1 Como integrante do CD-Prodepe, acompanhar os investimentos em PD&I realizados pelas empresas, a partir dos pareceres emitidos pela Comissão Técnica referentes à documentação comprobatória	No mínimo, 1 vez por ano			X	Não houve cobrança por parte do CD-Prodepe dos pareceres ainda não emitidos pela Comissão Técnica dos anos de 2015 e 2016.	3	0
10.2 Convocar e coordenar as reuniões do Fórum de Avaliação dos Investimentos em PD&I realizados no âmbito do Programa Inovar	No mínimo, 1 vez por ano			X	Segundo o entrevistado 8, o Fórum nunca se reuniu “porque não foram definidos os programas [para aplicação de recursos do Fundo] a fim se medir o impacto deles”. Essencialmente a mesma resposta foi dada por todos os entrevistados do Comitê Deliberativo do Fundo Inovar. Nenhum deles se pronunciou sobre a avaliação dos investimentos realizados diretamente pelas empresas ou sobre as ações que foram ou deveriam ser realizadas para estimular o investimento direto das empresas em PD&I, objetivo principal da política.	*	*

10. METAS/AÇÕES DA SECTI	Prazo presumível	Grau de atendimento			Evidências	Evento	
		sim	Parcial	não		P	R
10.3 Articular-se com entidades públicas e privadas que disponham de linhas de financiamento para micro e pequenos empreendimentos, objetivando a divulgação do INOVAR-PE e a alavancagem de recursos para implementação de operações de crédito, conforme previsto no decreto 40.606/2014.				X	Atividade não executada.	1	0

* As reuniões previstas já foram contabilizadas no item 9.2 do Quadro 12A.