



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Recomendações

Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T

Política	Fomento C&T
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/CMAS / 2022
Coordenador da Avaliação	CGETT/SOF/MPO
Executores da Avaliação	UNICAMP IPEA/MPO CGU SOF/MPO
Supervisor da Avaliação	Unidade/SMA/MPO

Sumário Executivo

- O trabalho avaliou o Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento - P&D e a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia - C&T, que envolve investimentos feitos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI em estudos e projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Para a pesquisa, considera-se fomento aquele que se dá por meio das ações orçamentárias 2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas e 4947 - Fomento a Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia. Ambas são ações transversais do MCTI e apresentam similaridades e complementaridades. Essas ações viabilizam a utilização de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e têm como unidade responsável a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, que exerce a função de Secretaria Executiva do Fundo. No caso do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), objeto da segunda questão avaliativa, além dos recursos do FNDCT, houve aporte de recursos orçamentários do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs), do Ministério da Educação via Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Saúde, do Ministério de Minas e Energia por meio da Petrobras e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio por meio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- A avaliação procura responder a quatro questões a seguir listadas:
 - Há governança estruturada e compatível para conduzir as políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947)?
 - Há critérios objetivos para o desenho, a implementação e a avaliação de um programa de CT&I selecionado no âmbito das políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947), considerando a ENCTI 2016-2022?
 - Quais as características dos projetos apoiados pela política de Fomento à P&D (ação 2014) e como eles se relacionaram com os temas estratégicos previstos pelas políticas de CT&I durante o período 2008-2021?
 - Como se comportou a execução orçamentária e financeira das políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 4947 e 2014) entre 2012 e 2021?
- Entre os achados e conclusões associadas, destacam-se os seguintes:
 - Entre 2018 e 2022, os Planos Anuais de Investimento (PAI) da modalidade não-reembolsável não apresentaram objetivos específicos a serem atingidos com o financiamento, pelo FNDCT, das iniciativas previstas. Para além de diretrizes amplas e genéricas, os Planos de 2019, 2021 e 2022 indicam metas físicas a serem alcançadas por cada uma das modalidades de apoio, fato não verificado nos planos de 2018 e 2020. Desse modo, verifica-se que a ausência de definição de objetivos específicos e metas qualitativas dificulta o monitoramento e avaliação da política pública
 - A documentação analisada evidencia que o Conselho Diretor tem tido baixo grau de participação na definição dos critérios que fundamentam a escolha das ações transversais, reduzindo seu grau de influência na definição e acompanhamento da estratégia definida para o fundo, o que não se coaduna com as atribuições legais. A partir disso, conclui-se que o atual grau de participação do Conselho Diretor não condiz com a hierarquia entre as instâncias de governança previstas nos normativos.
 - Os dados analisados parecem indicar que permanece o risco de manutenção do diagnóstico de fragmentação/dispersão de esforços anteriormente detectado. Ademais, em avaliação dos mecanismos previstos na governança do FNDCT, em especial no que se refere às ações transversais, não foram identificados controles para mitigar a fragmentação e/ou incentivar projetos de maior porte. Ainda que a formalização das ações transversais exista, os objetivos de redução da fragmentação/dispersão de esforços estão registrados em documentos



relativamente dispersos. Consequentemente, as métricas e parâmetros para avaliar o atingimento dos objetivos podem ser aprimoradas. Dessa forma, há risco de fragmentação/dispersão das iniciativas financiadas por meio das ações transversais.

- d. Na análise da Portaria nº 7.252/2019, verificou-se que há oportunidade de melhor definição das funções e responsabilidades, do fluxo processual, da publicidade dos critérios e do grau de registro formal de cada etapa (submissão de propostas, análise prévia e deliberação dos colegiados e na consolidação e aprovação do PAI), entre outros componentes de institucionalização da política em tela. Em resumo, há baixo grau de institucionalização do procedimento de seleção/aprovação das iniciativas financiadas pelo FNDCT o que dificulta a adoção de melhorias para mitigação de riscos.
 - e. O monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas com recursos do FNDCT continuam apresentando fragilidades relevantes, em que pese a atuação dos órgãos de controle e, também, das entidades envolvidas na implementação. Os relatórios refletem não somente a ausência de objetivos, como também a reduzida presença de aspectos qualitativos. A documentação analisada também indica que o Modelo de Avaliação Global (MAG) não foi plenamente implementado. Esse cenário gera fragilidades nos principais mecanismos de monitoramento e avaliação da modalidade não-reembolsável do FNDCT.
 - f. Para o desenvolvimento dessa avaliação, foram solicitadas informações referentes aos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, por ação orçamentária, que estavam sob a responsabilidade da Finep e cujos recursos foram descentralizados para o CNPq, para o período 2004-2021. Contudo, a ausência de banco de dados sistematizado e organizado para fins de avaliação dos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, tanto na Finep quanto no CNPq, impede o uso estruturado de informações para análises desta e de outras pesquisas e levou a revisão do escopo da avaliação que, devido à falta de informação estruturada restringiu-se a projetos contratados diretamente pela Finep e ao período 2008-2021.
 - g. Verificou-se que o alinhamento entre os projetos apoiados com recursos das ações transversais às políticas de ciência, tecnologia e inovação vigentes no período 2008-2021 poderia ter sido, no geral, aprimorado. No caso do PACTI e da ENCTI 1, as diferenças de aderência entre os projetos apoiados e os não apoiados pelas ações transversais foram maiores do que no caso da ENCTI 2. A maior aderência encontrada no período da ENCTI 2 pode estar refletindo o volume menor de recursos disponíveis no período, o que pode ter induzido uma maior priorização. Nesses termos, a aderência dos projetos financiados pelas ações transversais às políticas de CT&I, embora crescente no período 2008-2021, não foi diferente daqueles projetos contratados sem o apoio das ações transversais.
 - h. As despesas do FNDCT sofreram grande contingenciamento entre 2016 e 2021. Contudo, a Lei Complementar 177/2021 vedou a imposição de limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas do FNDCT. Com isso, a previsão de recursos disponíveis para o FNDCT em 2023 e nos anos seguintes será bastante ampliada ante ao período anterior.
 - i. Em relação ao Programa INCT do CNPq, trata-se de uma das poucas iniciativas em âmbito federal com prazo de financiamento longo e volume de recursos mais amplo, além de ter múltiplas missões, envolvendo pesquisa, formação de recursos humanos, divulgação científica e transferência de conhecimento e tecnologia. A robustez do Programa ajudou a criar, consolidar e manter capacidades e infraestruturas de pesquisa no país, possibilitando o país dar um salto no posicionamento internacional em várias áreas. Neste sentido, recomenda-se que seja transformado em política perene com chamadas para apoiar novos institutos e para continuar apoiando os atuais. Indica-se ao CNPq, inclusive, a possibilidade de ampliação de prazos e de volume de recursos, a partir da composição com outras entidades além do FNDCT e CNPq, como ocorreu nas primeiras chamadas. Neste sentido, sugere-se fortemente sua inclusão no próximo PPA para o período 2024 a 2027, o que permitirá o planejamento dos próximos editais de forma que os grupos se organizem para concorrer. Esta continuidade da política é particularmente importante para valorizar a infraestrutura montada, fomentar jovens pesquisadores de forma de fixar recursos humanos no país e valorizar sua distribuição regional.
 - j. Durante algumas crises dos últimos anos, houve o uso da infraestrutura dos INCTs para disseminar conhecimento e lidar com problemas complexos, como no enfrentamento da pandemia e no derramamento de óleo na costa brasileira, para citar dois exemplos. Entretanto, poderia ser potencializado com mecanismos para integração das redes que tratam de determinados problemas.
 - k. Nos editais de 2008 e 2010, foi possível administrar os recursos do Programa INCT por meio das fundações de apoio. Isso foi considerado uma inovação no histórico do CNPq, mas foi retirado nos editais de 2014 e 2022. A administração de uma grande quantidade de recursos financeiros, na casa de milhões, por meio do cartão pesquisador, coloca desafios administrativos aos coordenadores, que precisam dedicar um tempo precioso com operações bancárias presenciais.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Há governança estruturada e compatível para conduzir as políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947)?	Entre 2018 e 2022, os Planos Anuais de Investimento (PAI) da modalidade não-reembolsável não apresentaram objetivos específicos a serem atingidos com o financiamento, pelo FNDCT, das iniciativas previstas. Para além de diretrizes amplas e genéricas, como aquelas constantes da ENCTI e da Portaria MCTI nº 5.109/2021, os Planos de 2019, 2021 e 2022 indicam metas físicas a serem alcançadas por cada uma das modalidades de apoio. Os planos relativos a 2018 e 2020 não apresentam sequer as metas físicas.	Ausência de definição de objetivos específicos e metas qualitativas dificulta o monitoramento e avaliação da política pública	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT definir objetivos específicos e metas a serem alcançados pelas iniciativas financiadas pelas ações transversais por meio do Plano Anual de Investimentos.
2	Há governança estruturada e compatível para conduzir as políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947)?	A documentação analisada evidencia que o Conselho Diretor tem tido baixo grau de participação na definição dos critérios que fundamentam a escolha das ações transversais, reduzindo seu grau de influência na definição e acompanhamento da estratégia definida para o fundo, o que não se coaduna com as atribuições previstas na Lei 11.540/2007, Decreto 6.938/2009 e Portaria 7.252/2019.	Atual grau de participação do Conselho Diretor não condiz com a hierarquia entre as instâncias de governança prevista nos normativos.	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT definir e tornar públicos os critérios a serem utilizados na seleção das propostas a serem financiadas pelas ações transversais.
3	Há governança estruturada e compatível para conduzir as políticas de Fomento à P&D e a Projetos Institucionais de C&T (ações 2014 e 4947)?	O monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas com recursos do FNDCT continuam apresentando fragilidades relevantes, em que pese a atuação dos órgãos de controle e, também, das entidades envolvidas na implementação. Os relatórios refletem não somente a ausência de objetivos, como também a reduzida presença de aspectos qualitativos. A documentação analisada também indica que o Modelo de Avaliação Global (MAG) não foi plenamente implementado – o MAG é o principal instrumento de avaliação de resultados e impacto previsto no âmbito do FNDCT, criado a partir de recomendação do	Fragilidades nos principais mecanismos de monitoramento e avaliação da modalidade não-reembolsável do FNDCT	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT : (i) Adotar medidas para implementação do Modelo de Avaliação Global do Fundo. (ii) Propor melhorias ao modelo de Relatório de Resultado, de modo que sejam incluídas, sistematicamente, informações que permitam o monitoramento de aspectos qualitativos acerca dos resultados alcançados.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		TCU, mas ainda não implementado (após 10 anos da recomendação).		
4	Quais as características dos projetos apoiados pela política de fomento à P&D (Ação 20i4) e como eles se relacionaram com os temas estratégicos previstos pelas políticas de CT&I durante o período 2008-2021?	<p>Para o desenvolvimento dessa avaliação, foram solicitadas informações referentes aos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, por ação orçamentária, que estavam sob a responsabilidade da Finep e cujos recursos foram descentralizados para o CNPq, para o período 2004-2021.</p> <p>No caso do CNPq, não foi possível utilizar as informações uma vez que não há possibilidade de relacionar a execução dos projetos às ações orçamentárias.</p> <p>No caso da Finep, não há informações sistematizadas sobre os projetos submetidos e não aprovados, não tendo sido, portanto, analisados. Para os projetos aprovados, havia informação apenas sobre projetos contratados, porém, incompletas, sem dicionário disponível, e sem, na base de projetos, associação com as ações orçamentárias. As informações sobre ações orçamentárias só estavam disponíveis na base de empenho, e para o período após 2008, uma das razões que levou à revisão do escopo da avaliação. Outros exemplos de lacunas importantes para a análise foram o período de execução do projeto e a descrição completa dos objetivos do trabalho.</p>	Ausência de banco de dados sistematizado e organizado para fins de avaliação dos projetos submetidos, apoiados e financiados com recursos do FNDCT, tanto na Finep quanto no CNPq.	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT , estruturar um banco de dados que tenha como objetivo principal a produção de estatísticas, não apenas sobre projetos contratados, mas também sobre os projetos submetidos.
5	Quais as características dos projetos apoiados pela política de fomento à P&D (Ação 20i4) e como eles se relacionaram com os temas estratégicos previstos pelas políticas de CT&I durante o período 2008-2021?	Em termos regionais, foi constatada a predominância, tanto em número de projetos quanto em valor, em todos os períodos, na região sudeste. Além disso, tal participação cresceu de forma acentuada na ENCTI 2, especialmente entre os projetos	A distribuição regional dos recursos das ações transversais foi, no período 2008-2021, na contramão dos objetivos gerais das políticas de CT&I de melhorar a distribuição regional de recursos.	Recomenda-se ao Conselho Diretor do FNDCT que adote medidas para promover maior distribuição regional dos recursos das ações transversais, de forma a convergir com o estabelecido para a alocação dos recursos do

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		que receberam recursos das ações transversais		FNDCT no Decreto-Lei nº 719, de 1969 e na Portaria MCTIC nº 7.252, de 30.12.2019.