

ÍNDICE DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (IGovFAP): UMA PROPOSTA DE APLICAÇÃO PARA AS FUNDAÇÕES DE AMPARO À PESQUISA

Josenito Oliveira Santos¹
José Ricardo de Santana²
Lindomayara França Ferreira³

Resumo

Em um país marcado por desigualdades sociais e regionais, as 27 (vinte e sete) Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) em articulação com o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nacional são fundamentais para o desenvolvimento local. Por conhecer a realidade do seu respectivo Estado, cada FAP, além de fomentar a pesquisa nas diversas áreas do conhecimento, tem a capacidade de operar com demandas específicas a fim de atender e solucionar determinados problemas da sua região. A capilaridade das FAP permite que o fomento à pesquisa chegue até as regiões mais distantes de cada Unidade da Federação, com algumas particularidades, inclusive na forma de atuação da respectiva agência, refletida em parte na sua forma de governança, que pode ser determinante para a efetividade do fomento. Este trabalho tem como objetivo propor um índice para avaliar a Governança Pública das Fundações de Amparo à Pesquisa (IGovFAP). Além dos dados disponibilizados nas instituições públicas, foram utilizados dados obtidos a partir de um questionário respondido pelos dirigentes de cada instituição. Os principais resultados apontam que há uma predominância de regiões com “Baixo” e “Muito baixo” nível de governança. No entanto, em termos relativos, considerando o Produto Interno Bruto (PIB), do total, há 14 (quatorze) Fundações que apresentam “Alto” nível de governança, incluindo as FAP de Estados com elevado PIB – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná. Isso ressalta a importância dessas instituições para promover o desenvolvimento e o fomento das atividades de inovações no âmbito local. Percebe-se que a metodologia do IGovFAP é adequada, enquanto é uma ferramenta de avaliação da efetividade da gestão, sendo de aplicabilidade simples e apresentando resultados confiáveis e aderentes à realidade observada. O IGovFAP pode ser usado como instrumento de acompanhamento, sendo de fundamental importância para o avanço e o desenvolvimento de políticas de incentivos para CT&I.

Palavras-chave: Índice de Governança Pública; Indicadores; Fundações de Amparo à Pesquisa.

Abstract

In a country marked by social and regional inequalities, the 27 (twenty-seven) Research Support Foundations (FAP) in articulation with the national Science, Technology, and Innovation (S T&I) system are fundamental for local development. By knowing the reality of its respective State, each FAP, in addition to promoting research in different areas of knowledge, has the capacity to operate with specific demands to meet and solve certain problems in its region. The strength of the capillarity of the FAP allows the promotion of research to reach the most distant regions of each Federation Unit. Of fundamental importance for society, this work aims to propose an index to evaluate the Public Governance of Research Support Foundations

¹ Doutor em Ciência da Propriedade Intelectual na Universidade Federal de Sergipe (PPGPI-UFS). E-mail: josenitooliveira@gmail.com

² Doutor em Economia de Empresas (FGV/SP) e Professor na Universidade Federal de Sergipe (PPGPI-UFS). E-mail: jsantana.ufs@gmail.com

³ Doutoranda em Economia Aplicada na Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGE-UFJF). E-mail: lindomayara.franca@estudante.ufjf.br

(IGovFAP). In addition to the data available in public institutions, data obtained from a questionnaire answered by the directors of each institution was used. The main results indicate that there is a predominance of regions with “Low” and “Very low” level of governance, however, in terms of Gross Domestic Product (GDP), of the total, there are 14 (fourteen) Foundations that present “High” level of governance, including the FAP of States with high GDP – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul and Paraná. Emphasizing, therefore, the importance of these institutions to promote the development and promotion of innovation activities at the local level. Thus, it is concluded that the IGovFAP methodology is adequate, that it is a simple applicability evaluation tool and that the results are reliable and adherent to the observed reality, which is of fundamental importance for the advancement and development of incentive policies for ST&I.

Keywords: Public Governance Index; Indicators; Research Support Foundations.

Área: Empreendedorismo, redes, arranjos produtivos e inovação.

Classificação JEL: O30; O32.

1 INTRODUÇÃO

Em um país marcado por desigualdades sociais e regionais, as 27 (vinte e sete) Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) são fundamentais para o desenvolvimento local em articulação com o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) nacional (ALVES, 2018). Responsáveis pela implementação de políticas, as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAP) são agências governamentais que distribuem recursos financeiros para o desenvolvimento da CT&I (CONDE, 2015).

Com um volume significativo de recursos financeiros, em 2019, o orçamento de todas as FAP foi da ordem de R\$ 3,6 bilhões⁴, superando os orçamentos das Agências Federais, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) com R\$ 2,1 bilhões⁵ e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) com R\$ 1,2 bilhões⁶ – que além disso, teve um orçamento contingenciado. Dentre as principais agências de fomento do Brasil, o orçamento das FAP foram inferiores apenas ao orçamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com um montante de R\$ 4,2 bilhões⁷.

Por conhecer a realidade do seu respectivo Estado, cada FAP, além de fomentar a pesquisa nas diversas áreas do conhecimento, também tem a capacidade de operar com demandas específicas, a fim de atender e solucionar determinados problemas da sua região. E, nesse sentido, a sua força de capilaridade permite que o fomento à pesquisa chegue às regiões mais distantes de cada Unidade da Federação (UF). Exercendo um papel importante no avanço do Sistema Nacional de Inovação (SNI), tem sido primordial a necessidade de adequação a cada cenário em que se encontra, estabelecendo diretrizes por meio de indicadores para o seu desenvolvimento (CONDE, 2015).

⁴Somatório dos recursos disponibilizados pela LOA de cada FAP.

⁵Dados disponibilizados pela FINEP, disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fndct/execucao-orcamentaria-e-financeira/demonstrativos-da-execucao>>. Última visualização 02/07/23.

⁶Dados disponibilizados pelo CNPq (exceto MEC), disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/red_final/Volume_IV.pdf>. Última visualização 02/07/23.

⁷Dados disponibilizados pela CAPES, disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/red_final/Volume_V.pdf>. Última visualização 02/07/23.

Mas essa peculiaridade na forma de atuar em cada estado requer também que se observem padrões de gestão, de forma a contemplar os agentes envolvidos nas decisões e criar um ambiente próspero para o desenvolvimento das ações. Nesse sentido, a governança da agência, é um dos elementos relevantes para manter a credibilidade e estabilidade. A governança pública envolve os aspectos de gestão tais como a transparência, integridade, legalidade, ética e participação social nas decisões. Com a reestruturação do Estado, foi possível torná-lo mais orientado para os aspectos sociais, visando consolidar relação entre Estado e sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015). Dessa forma, é indispensável avaliar a forma como essas organizações exercem suas responsabilidades econômicas, políticas, ambientais e sociais, refletidas no conjunto de princípios e processos de governança implementados. A mensuração da governança tem sido realizada por meio de indicadores, que também são utilizados para investigar a relação entre o desenvolvimento e governança (GRAY, 2007). Atualmente, instituições públicas nacionais e internacionais têm discutido sobre as práticas de governança como um meio para mensurar o grau de governança dos países.

Em 2006, foi marcado um século em que existe a coleta e a produção sistemática de estatísticas e indicadores de C,T&I no mundo (LEPORI; GODIN, 2006). No entanto, de difícil mensuração, a sistematização dos dados de CT&I tem apresentado inúmeros desafios, com esforços de diferentes países para recolher dados e desenvolver indicadores relacionados às atividades de C&T. A principal fonte de referência nesse campo tem sido os indicadores da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (KONDO, 1998; LEPORI; GODIN, 2006).

Diante desse contexto e dada a relevância que as FAP exercem no Sistema Nacional de C,T&I, faz-se imprescindível compreender os aspectos de gestão e governança dessas instituições de fomento à pesquisa no Brasil. Alguns estudos investigaram o impacto do fomento para pesquisa e atividades inovativas sob a gestão de FAP (CARRIJO; BOTELHO, 2013; LIMA et al., 2015; RITO et al., 2021), outros propuseram indicadores de C,T&I (SANTOS, 2011; COLLET, 2012; SILVA et al., 2018). Visando ampliar esse debate, o objetivo deste trabalho consiste em propor um índice de avaliação da Governança Pública das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP) do país.

Para tal, será realizado uma adaptação do Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP) desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015) e composto pelos indicadores vinculados aos *Princípios da Governança*. Os principais resultados destacam uma predominância de regiões com baixo nível de governança, porém em termo relativo ao Produto Interno Bruto (PIB), do total, há 14 (quatorze) Fundações que apresentam alto nível de governança, incluindo São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

Além desta introdução, esse trabalho se subdivide em mais cinco seções. Na segunda seção serão abordados os principais conceitos e fundamentos referentes a política de C,T&I, governança pública e os principais indicadores. Na terceira seção, será apresentado os procedimentos metodológicos, bem como a construção do índice de avaliação da governança e a base de dados. Na quarta seção, serão discutidos os principais resultados obtidos com os indicadores e as análises pertinentes à temática. Por fim, a quinta seção traz as principais conclusões e limitações do presente trabalho.

2 DEBATE SOBRE GESTÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CT&I) E A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA

Esta seção traz uma breve revisão da literatura acerca de aspectos da gestão em CT&I. Na primeira parte, aborda-se o ambiente de desenvolvimento institucional de apoio a CT&I no Brasil. A segunda parte trata do conceito de governança. Na terceira parte, aborda-se a discussão sobre indicadores de governança.

2.1 Política de Ciência, Tecnologia e Inovação

A inovação é tida como primordial para o desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1982). Para Lundvall (2007), o conhecimento é um recurso fundamental para as atividades de inovação, i.e., para o desenvolvimento de produtos e/ou processos em mercados novos ou existentes (SCHUMPETER, 1997; OECD, 1997). A utilização intensiva da ciência e pesquisa (básica e aplicada) em uma economia, conforme evidencia a literatura (ver STOKES, 2005), permite a elevação da capacidade de competir, criar empreendimentos, empresas, empregos e marcas comerciais. Essa estratégia, por sua vez, tende a aumentar a interação entre a política industrial, a tecnológica e a de propriedade intelectual (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005).

Desde a década de 1950 tem sido impulsionado um ambiente institucional propício para o desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP) – que em 1971 passou a ser a Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) –, e do Ministério de Ciência e Tecnologia (ANDRADE; LEITE, 2017). No âmbito das políticas e programas destinados para CT&I destacam-se os Programas de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT I, II e III), iniciados na década de 1980; a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e o Plano Brasil Maior (PBM) (SCHWARTZMAN, 2008; RAPINI, 2010; ANDRADE; LEITE, 2017; DE NEGRI, 2018; SANTANA et al., 2019).

Nos últimos anos (2000-2020), a política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) tem privilegiado a eleição de setores de atividade econômicas como base na sua concepção e orientação, a partir da criação de marcos regulatórios; de novos instrumentos de financiamento e aperfeiçoamento da gestão – e.g., a criação dos Fundos Setoriais –, bem como o aumento dos recursos federais disponibilizados para o âmbito científico e tecnológico do país (MATIAS-PEREIRA, 2011). Porém, há algumas lacunas que precisam ser superadas no âmbito da disponibilidade de recursos continuados e gestão destes, pois o Brasil tem deixado de lado uma visão “orientada” das políticas de C,T&I (GUIMARÃES, 2004), especialmente em setores estratégicos e emergentes no qual possuem uma enorme relevância para a mitigação de desafios contemporâneos (e.g., desigualdades, escassez de recursos e mudanças ambientais) (FERREIRA et al., 2021).

Existe um reconhecimento de que a C,T&I constituem-se fatores diferenciadores do desenvolvimento social e econômico de países e regiões (ROCHA; FERREIRA, 2004; DE NEGRI, 2018). E, portanto, tem sido evidente um esforço de mensuração das políticas para o fomento da C,T&I no âmbito global, parcialmente designados para medir a inovação no sentido de pesquisa (básica) e o desenvolvimento da geração de patentes (JANNUZZI, 2005; LEPINSK, 2020). Cabe destacar que alguns indicadores globais sobre C,T&I têm sido institucionalizados e disseminados oficialmente como as ferramentas mais adequadas para mensuração do desenvolvimento tecnológico (LEPINSK, 2020). No entanto, faz-se primordial o aperfeiçoamento dos seus conjuntos de métricas, a fim de capturar as particularidades de cada economia, bem como o desempenho da governança das diversas instituições públicas que fazem parte do SNI. No contexto brasileiro, os indicadores de C,T&I estão agrupados em 08 (oito) indicadores com 75 (setenta e cinco) variáveis, sendo que estes são dedicados a mensuração de grupos abrangentes, i.e., os atuais indicadores proporcionam uma análise dos investimentos realizados em diferentes segmentos e dos resultados obtidos em relação a publicações científicas, patentes, inovações implementadas em empresas e inovações implementadas sobre a cooperação do Sistema Nacional de Inovação (SILVA et al., 2020);

porém não são suficientes para auferir o desempenho da governança baseada nos *Princípios da Boa Governança Pública*.

2.2 Governança Pública

Inicialmente faz-se imprescindível destacar a diferença entre Governança Pública e Gestão Pública. De acordo com o Manual *10 Passos para a Boa Governança*, do Tribunal de Contas da União (TCU), a governança tem a função direcionadora enquanto a gestão exerce a função realizadora (TCU, 2021). Dessa forma a governança envolve a participação da sociedade junto aos agentes públicos, enquanto a gestão pública preocupa-se apenas com a operação da entidade.

A governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos (e.g., cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e colaboradores), com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas e/ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010). De acordo com o Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, a governança é tida com um processo em que atores (não)estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder (Banco Mundial, 2017). Também definida por arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são feitas e como as ações públicas são implementadas, pela perspectiva da manutenção dos valores constitucionais de cada país quando em face de problemas e ambientes em mudança, uma boa governança tem como principais elementos a *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o estado de direito (OCDE, 2011).

Em linhas gerais, os aspectos de governança tem se tornado tema de referência na elaboração e efetivação de políticas de interesse global, bem como na participação de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial; despertando atenção para uma Governança Global (CAETANO et al., 2019).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) descreve que a governança pública constitui um instrumento cujo objetivo é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (TCU, 2020).

Diante desse contexto, faz-se imprescindível que a mensuração da governança pública seja avaliada, principalmente no sentido de auferir se todo o esforço de participação dos agentes públicos, na utilização dos recursos públicos, foram eficientemente empregados e se os resultados foram eficazes, trazendo assim benefícios para a sociedade. Portanto é fundamental conhecer os princípios, as diretrizes e os indicadores que norteiam a construção dos índices de governança.

2.3 Indicadores, Índices e Princípios de Governança Pública

Fundamentais para mensurar aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado, do ponto de vista das políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar determinado aspecto de uma realidade (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010). Enquanto os índices ou indicadores sintéticos, eles resumem diferentes

conceitos da realidade empírica, no qual tendem a “retratar o comportamento médio das dimensões consideradas” (BRASIL, 2010, p.29); e.g., índices de crescimento (PIB), educação (IDEB), desenvolvimento humano (IDH).

Os instrumentos avaliativos precisam expor de maneira sistemática ações governamentais com base em *Princípios da Governança Pública* aplicados à materialização das políticas públicas. Por isso, utilizar modelos de análise e mensuração detalhada por indicadores representa uma inovação, sendo desta forma um mecanismo eficaz de conhecimento no que diz respeito ao grau de governança praticada pela União, Distrito Federal e estados (OLIVEIRA; PISA, 2015). O uso de indicadores que possam avaliar determinadas situações poderia ser de grande valia para o direcionamento dos esforços públicos, e por isso, existem diversos indicadores objetivos que já são utilizados, ou pelo menos, poderiam ser utilizados para este fim (CANDIDO; DREHER, 2013).

Para aferir os indicadores de governança pública foram adotados os seguintes princípios: a) efetividade; b) transparência e *accountability*; c) participação; d) equidade; e) legalidade, integridade e ética (OLIVEIRA; PISA, 2015). O princípio da efetividade é a capacidade de resposta, ou seja, caracteriza-se como os impactos gerados por produtos, processos ou projetos. Busca a relação entre o impacto previsto e o realizado, bem como a análise dos resultados (MARTINS; MARINI, 2010:79). A transparência é princípio que se refere à exposição dos dados com facilidade de acesso para os cidadãos. A Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527 de 18 de Novembro de 2011, foi implementada na Administração Pública Federal no ano de 2012, a partir do Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. No seu Art. 8º prevê que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

O princípio da *accountability* remete a obrigação e o dever da responsabilidade, diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala quando não cumprirem suas responsabilidades básicas. No âmbito da Secretaria Federal de Controle, o termo *accountability* é traduzido por alguns como "responsabilidade" (CARRANZA, 2019, p. 393). O princípio da participação diz respeito à possibilidade de influir nas decisões, promovendo tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2015). A participação efetiva das partes interessadas no processo de tomada de decisão e na formulação de políticas públicas é um dos princípios do Governo Aberto (OGP, 2011).

O princípio da equidade refere-se à igualdade de acesso aos recursos por grupo de pessoas. Definida a partir de duas perspectivas: a igualdade de oportunidades entendidas como um conjunto de condições em que as realizações da vida de uma pessoa deveriam ser determinadas, principalmente, por seus talentos e esforços; e a prevenção de privação absoluta ou pobreza absoluta, particularmente observando as condições de saúde, educação e os níveis de consumo (BANCO MUNDIAL, 2006). No princípio da legalidade Bandeira de Mello (2021) destaca que “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize”. No tocante a integridade e ética, estes são princípios que dizem respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2017). A Lei 12.846 de 01 de agosto de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, promoveu vários procedimentos internos e instituiu mecanismos de governança e integridade, trazendo ao ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *Compliance*, visando prevenir atos de corrupção e contribuindo para o fomento de uma cultura

de honestidade e de ética no país, principalmente da classe empresarial e política (BRASIL, 2013; SCHRAMM, 2018 apud RODRIGUES, 2021).

O Tribunal de Contas da União publicou em 2020, a terceira edição do Referencial Básico de Governança (RBG), para orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas. O RBG também serviu de inspiração para iniciativas de governos, a exemplo do Decreto 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas no tema, caracterizando-se como um importante passo no aprimoramento dessas organizações. Nesse Referencial o TCU adota praticamente os mesmos *Princípios de Governança Pública*, a saber: a) Capacidade de resposta; b) integridade; c) transparência; d) equidade e participação; e) *accountability*; f) confiabilidade e; g) melhoria regulatória (TCU, 2020).

O Tribunal de Contas da União vem realizando levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Para tal criou o Índice Integrado de governança e gestão (iGG). A origem do iGG remota a 2006, quando a Secretaria de fiscalização de TI (Sefti) foi criada para avaliar a parte de TI no governo federal e percebeu que a raiz de alguns problemas detectados em auditorias estava na governança. Foi criado o iGovTI, um índice de governança e gestão de TI, que inspirou a criação do iGovPessoas, índice de governança de gestão e pessoas, e iGovContrat, índice de governança e gestão de contratações e o iGovPub, índice de governança pública. (TCU, 2020)

A partir de 2017, foram unificados no índice integrado de governança e gestão (iGG) todos os levantamentos de governança realizados pelo TCU com foco nas organizações públicas, conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Composição do Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG)

Indicador	Sigla
Índice integrado de governança e gestão públicas	iGG
Índice de governança pública	iGovPub
Índice de governança e gestão de pessoas	iGovPessoas
Índice de capacidade em gestão de pessoas	iGestPessoas
Índice de governança e gestão de TI	iGovTI
Índice de capacidade em gestão de TI	iGestTI
Índice de governança e gestão de contratações	iGovContrat
Índice de capacidade em gestão de contratações	iGestContrat
Índice de governança e gestão orçamentária	iGovOrcament
Índice de capacidade em gestão orçamentária	iGestOrcament

Fonte: Elaboração dos autores a partir do TCU (2020).

No caso do índice desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, o trabalho de obtenção do perfil integrado de governança e gestão pública (ora chamado iGG) utiliza o método CSA (*Control Self-assessment* ou autoavaliação de controles). É aplicado questionário de autoavaliação com 114 perguntas a um conjunto de organizações, pelo qual procura-se levantar informações acerca da maturidade da governança e da capacidade de gestão. Por fim, essa revisão teórica fundamenta as definições e os conceitos necessários para elaboração dos procedimentos adotados na seção posterior, a fim de atender ao objetivo proposto neste trabalho.

3. METODOLOGIA

Para mensurar o nível de governança, devem-se relacionar princípios com as ações, com dados históricos de evolução de indicadores sociais relacionados com a implementação de políticas públicas. São várias as organizações internacionais que têm desenvolvido indicadores

de governança, e.g., a OCDE, o Banco Mundial; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o *International Country Risk Guide* (OLIVEIRA; PISA, 2015). Esta seção tem como finalidade trata dos procedimentos de construção do índice de avaliação de governança pública para as Fundações de Apoio e Amparo à Pesquisa (iGovFAP), composto pelos indicadores vinculados aos *Princípios da Governança*.

Para a elaboração do iGovFAP o presente trabalho realizou uma adaptação do modelo baseado no Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), desenvolvido por Oliveira e Pisa (2015), cujo objetivo foi avaliar a governança pública de todas as unidades da federação. O Quadro 2 mostra um comparativo dos indicadores utilizados no iGovP com os indicadores utilizados para a criação do iGovFAP.

Quadro 2 – Comparativo dos indicadores do iGovP com os indicadores do iGovFAP

Princípio	iGovP Oliveira e Pisa (2015)	iGovFAP
1. Efetividade	1.1 Renda média domiciliar <i>per capita</i> Percentual 1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	1.1 Taxa de execução orçamentária 1.2 Depósitos de Patentes
2. Transparência e <i>Accountability</i>	2.1 Índice de Transparência	2.1 Editais ou chamadas 2.2 Estatísticas e Balanços 2.3 Convênios e Acordos de Cooperação 2.4 Relatórios de Atividades
3. Participação	3.1 Percentual de eleitorado votos válidos versus eleitores aptos percentual 1º turno 3.2 Taxa de participação em Conselhos Nacionais e Estaduais	3.1 Modo de Escolha do Dirigente da FAP 3.2 Taxa de participação nas Câmaras de Assessoramento da FAP
4. Equidade	4.1 Índice de Gini (10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho) 4.2 Taxa de analfabetismo (percentual população de 15 anos ou mais por UF segundo região) 4.3 Taxa de desemprego (percentual da população de 16 anos e mais, economicamente ativa, desocupada)	4.1 Taxa de bolsistas de mestrado das FAP 4.2 Taxa de bolsistas de doutorado das FAP
5. Legalidade, Ética e Integridade.	5.1 Taxa de Aprovação das contas pelo TCE/TCU, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal 5.2 Direitos Humanos (Taxa de trabalho infantil segundo região/ UF)	5.1 Taxa de Aprovação das Contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. 5.2 Participação do Programa de Integridade em obediência a Lei Anticorrupção.

Fonte: Elaboração dos autores.

A metodologia utilizada para obtenção dos indicadores foi a seguinte:

i) **Efetividade**: representa a capacidade de resposta, composto pela taxa de execução orçamentária das FAP e pelo número de depósitos de patentes. O primeiro indicador foi disponibilizado pelo Conselho das Fundações de Amparo à Pesquisa (CONFAP). (quanto maior melhor). O segundo, obtido através de busca no site do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), onde a quantidade de depósitos de patentes com cotitularidade das FAP foi dividida por cada 100 mil habitantes (quanto maior melhor). Calculado pela média ponderada das variáveis agregadas que o compõem: (i) orçamento executado (com peso 0,90); e (ii) depósito de patentes (com peso 0,10), conforme ilustra a Equação 1.

$$= \left[\frac{(\%) \text{ Pilar Efetividade}}{\sum \text{ pesos}} \right] \quad (1)$$

$$= \left[\frac{(\%) \text{ Orçamento executado} \times P1 + (\%) \text{ depósito de Patentes} \times P2}{\sum \text{ pesos}} \right]$$

Onde,

$$P1 = 0,90$$

$$P2 = 0,10$$

ii) **Transparência e accountability**: representa a disponibilidade dos dados com fácil acesso ao público, i.e., disponibilidade de acesso aos editais ou chamadas, estatísticas e balanços, convênios e acordos. Já na *accountability* a responsabilidade dos agentes públicos caracteriza-se pela disponibilidade de acesso ao Relatório de Atividades, ou seja, Prestação de Contas de todas as atividades realizadas pelas FAP e como utilizou os recursos públicos. A obtenção desses indicadores foi feita através de uma busca nos sites de todas as FAP. Para cada informação encontrada, o indicador recebeu o valor de 0,25 (quanto maior melhor). Calculado pela média ponderada das variáveis agregadas que o compõe: (i) editais/chamadas; (ii) estatísticas/balanços; (iii) convênios/acordos; e (iv) relatório de atividades (com peso 0,25), conforme ilustra a Equação 2.

$$= \left[\frac{(\%) \text{ Transp. e Account}}{\sum \text{ pesos}} \right] \quad (2)$$

$$= \left[\frac{(\%) \text{ Editais} \times P3 + (\%) \text{ Estatística} \times P4 + (\%) \text{ Convênios} \times P5 + (\%) \text{ Relatório} \times P6}{\sum \text{ pesos}} \right]$$

Onde,

$$P3 = P4 = P5 = P6 = 0,25$$

iii) **Participação**: representa a participação da sociedade na gestão da FAP, indica se o diretor-presidente foi escolha exclusiva do governador ou escolha com participação da comunidade científica local. Para a escolha pela comunidade científica vale 1,0 (um ponto), caso a escolha seja do governando vale 0,5 (meio ponto). O indicador de participação nas Câmaras de Assessoramento ou Comitê Técnico de forma permanente, se a FAP possuir as Câmaras vale 1,0 (um ponto), caso não possua vale 0,0 (zero ponto). Essas informações foram obtidas acessando as legislações das respectivas FAP e a partir de um questionário enviado aos dirigentes das Fundações. Calculado pela média ponderada das variáveis agregadas que o compõem: (i) modo de escolha do dirigente; e (ii) participações em câmaras de assessoramentos (ambos com peso de 0,50), conforme ilustra a Equação 3:

$$(\%) \text{ Participação} = \left[\frac{(\%) \text{ Modo escolha do dirigente} \times P7 + (\%) \text{ Câmaras de Assess.} \times P8}{\sum \text{ pesos}} \right] \quad (3)$$

Onde,

$$P7 = P8 = 0,50$$

iv) **Equidade**: representa a igualdade de acesso aos recursos públicos, é expresso pelos indicadores através das taxas dos bolsistas de mestrado e doutorado com bolsas da FAP. Essas informações foram disponibilizadas pelo Conselho das FAP. Calculado pela média ponderada das variáveis agregadas que a compõem: (i) bolsistas de mestrado; e (ii) bolsistas de doutorado, conforme ilustra a Equação 4:

$$(\%) \text{Pilar Equidade} = \left[\frac{(\%) \text{Bolsista de mestrado} \times P9 + (\%) \text{Bolsistas de doutorado} \times P10}{\sum \text{pesos}} \right] \quad (4)$$

Onde,

$$P9 = P10 = 0,50$$

v) **Legalidade, ética e integridade:** o critério de seleção utilizado foi de obter o mais recente julgamento de contas anuais de gestão (também denominado, por vezes, balanço anual ou balanço geral) disponíveis nos sítios oficiais dos respectivos Tribunais. Para tanto, ao acessar o respectivo sítio, o foco inicial era utilizar os meios nativos da página, como a pesquisa por decisão ou a pesquisa por processo. Algumas páginas ofereceram mecanismos de busca intuitivos, com identificação da parte por esfera governamental (estadual ou municipal) e respectivos organismos da administração que são jurisdicionadas (empresas públicas, autarquias, fundações).

Não raro, entretanto, a página deixava de apresentar qualquer dado no critério dimensionado, de tal maneira que a saída restante foi a utilização do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal, com o cruzamento das seguintes palavras chaves: “prestação”; “contas”; “anuais”; “gestão”; “exercício”; “balanço”; “geral”; além do respectivo ano, de forma decrescente (primeiro 2020, depois 2019, e assim por diante). A partir do resultado, verificou-se manualmente nas páginas do Diário Oficial a decisão sobre prestação anual de contas. Calculado pela média ponderada das variáveis agregadas que o compõem: (i) cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (ii) participação no programa de integridade, Lei Anticorrupção (ambos com peso 0,50), conforme ilustra a Equação 5:

$$(\%) \text{Pilar LEI} = \left[\frac{(\%) \text{Acesso inf. prest. de contas} \times P11 + (\%) \text{Part. Prog. de integr.} \times P12}{\sum \text{pesos}} \right] \quad (5)$$

Onde,

$$P11 = P12 = 0,50$$

Quanto à formação do Índice de Avaliação da Governança Pública das FAP (IGovFAP), sua periodicidade é anual, porém, por conta da pandemia da COVID-19, onde os anos de 2020 e 2021 foram prejudicados no tocante as atividades de pesquisa em todo o país, optou-se por utilizar os dados do ano de 2019 neste primeiro levantamento. O IGovFAP é um índice sintético e, portanto, tem variação de 0 até 1 (quanto mais próximo de 1 for a nota alcançada pela FAP, maior o grau de governança pública e, ao contrário, quanto mais perto de zero, menor o grau de governança pública da FAP). O índice geral do IGovFAP apresenta a ponderação entre as notas e os respectivos pesos atribuídos, representado na Equação 6:

$$IGovFAP = \sum_{i=1}^5 (N_i) \times (p_i) \quad (6)$$

Onde,

IGovFAP = Índice de Avaliação da Governança Pública das FAP

N_i = Nota obtida no princípio *i*

p_i = Peso atribuído ao princípio *i*

Para enquadramento das faixas de aferição dos índices, adota-se o mesmo escalonamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e justifica-se essa

adoção, por se tratar de uma ferramenta consagrada, reconhecida, já testada e utilizada mundialmente (OLIVEIRA; PISA, 2015), conforme descreve o Quadro 3.

Quadro 3 – Escala das faixas de resultado do IGovFAP

Grau de Governança Pública	Escala
Acima de 0,800	Muito Alta
0,700 a 0,799	Alta
0,600 a 0,699	Média
0,500 a 0,599	Baixa
0 a 0,499	Muito Baixa

Fonte: Elaboração dos autores.

3.1. Variáveis, fontes de dados e pesos

Além dos dados obtidos a partir de fontes secundárias, e.g., INPI, FAP, TCE e Diários oficiais dos estados, a obtenção da participação no Programa de Integridade em obediência a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) foi capturada a partir de um questionário enviado aos dirigentes das Fundações, em apêndice. Caso a FAP tenha participado do Programa de Integridade e tenha elaborado o seu plano recebe 1,0 (um ponto), se aderiu ao programa do governo estadual, recebe 0,50 (meio ponto) e se não participa recebe 0,0 (zero ponto).

No Quadro 4 são descritos os indicadores (insumos) do IGovFAP, determinados em função dos *princípios de governança pública* adotados no referencial teórico, sendo definido o que cabe a cada um deles medir e de que fonte os dados são selecionados.

Quadro 4 – Indicadores propostos para a formação do índice IGovFAP

Princípio	Indicadores propostos para agregação	Fonte de Pesquisa dos Dados
Efetividade	1.1 Taxa de execução orçamentária 1.2 Depósitos de Patentes	1.1 Dados informados para o CONFAP 1.2 INPI - Consulta de Busca de Patentes
Transparência e <i>Accountability</i>	2.1 Editais ou chamadas 2.2 Estatísticas e Balanços 2.3 Convênios e Acordos de Cooperação 2.4 Relatórios de Atividades	2.1 Site das respectivas Fundações 2.2 Site das respectivas Fundações 2.3 Site das respectivas Fundações 2.4 Site das respectivas Fundações
Participação	3.1 Modo de Escolha do Dirigente 3.2 Taxa de participação nas Câmaras de Assessoramento das FAP	3.1 Legislação das Fundações 3.2 Questionário respondido pelos dirigentes
Equidade	4.1 Taxa de bolsistas de mestrado das FAP 4.2 Taxa de bolsistas de doutorado das FAP	4.1 Dados informados para o CONFAP 4.2 Dados informados para o CONFAP
Legalidade, Ética e Integridade.	5.1 Taxa de Aprovação das Contas pelo TCE, em obediência à Lei de responsabilidade Fiscal. 5.2 Participação do Programa de Integridade em obediência a Lei Anticorrupção.	5.1 Sites institucionais dos respectivos TCE e Diários Oficiais dos Estados ⁸ 5.2 Questionário respondido pelos dirigentes

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Oliveira e Pisa (2015).

⁸ Cabe destacar que para os dados do TCU há algumas ressalvas, pois alguns Tribunais realizam o controle e divulgam em campo específico os jurisdicionados que efetivamente prestaram contas no prazo legal. Ratifique-se que este não foi o critério utilizado, isto é, o mero protocolo da prestação de contas perante o respectivo Tribunal, ainda que de exercício mais recente, não foi objeto de ponderação, mas sim a efetiva apreciação pelo Tribunal em sessão própria, com documento decisório publicado e, como dito anteriormente, disponibilizado em sítio oficial. Convém ressaltar que, eventualmente, apenas o voto do relator da tomada de contas (denominação do “processo” no âmbito do controle externo) foi encontrado. Em outras oportunidades, foi obtido apenas o Acórdão do Plenário. Em ambos os casos, no entanto, apenas foi considerado a decisão que estivesse efetivamente publicada, além disso, documentos que em sua parte dispositiva (final) contivesse a menção de contas julgadas “regulares”, “regulares com ressalva” ou “irregulares”. Recebendo a seguinte pontuação respectivamente: 1,0 (um ponto), 0,5 (meio ponto) e 0,0 (zero ponto).

O Quadro 5 detalha a metodologia de construção do IGovFAP, com discriminação dos princípios e respectivas variáveis, inclusive com a composição destas. Em cada etapa da construção, estão detalhados os pesos considerados.

Quadro 5 – Composição do IGovFAP e seus critérios de ponderação (2019)

Princípios	Peso	Agregação das Variáveis	Peso	Composição das Variáveis
<i>Efetividade</i>	0,20	1.1 Orçamento executado 1.2 Depósitos de Patentes	0,90 0,10	1.1.1 Taxa de execução orçamentária 1.2.1 Número de depósitos de patentes
<i>Transparência e Accountability</i>	0,20	2.1 Editais ou chamadas 2.2 Estatísticas e Balanços 2.3 Convênios e Acordos de Cooperação 2.4 Relatórios de Atividades	0,25	2.1.1 Publicações dos Editais ou chamadas 2.2.1 Publicações das Estatísticas e Balanços 2.3.1 Publicações de Convênios e Acordos de Cooperação 2.4.1 Publicações dos Relatórios de Atividades.
<i>Participação</i>	0,20	3.1 Modo de Escolha do Dirigente 3.2 Câmaras de Assessoramento	0,50	3.1.1 Mecanismo de Escolha do Dirigente 3.2.1 Participação das Câmaras de Assessoramento
<i>Equidade</i>	0,20	4.1 Bolsistas de mestrado das FAP 4.2 Bolsistas de doutorado das FAP	0,50	4.1.1 Taxa dos bolsistas de mestrado das FAP 4.2.1 Taxa de bolsistas de doutorado das FAP
<i>Legalidade, Ética e Integridade</i>	0,20	5.1 Taxa de Aprovação das Contas pelo TCE, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. 5.2 Participação do Programa de Integridade em obediência a Lei Anticorrupção.	0,50	5.1.1 Aprovação das contas pelos TCE 5.2.3 Se participa do Programa de Integridade em obediência a Lei Anticorrupção.

Fonte: Elaborado pelo autor adaptado de Oliveira e Pisa (2015).

O Quadro 5, relaciona as variáveis e os indicadores com as respectivas ponderações, confirmando seu ineditismo na criação de um índice capaz de avaliar o grau de governança das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP), isso de forma simples, consistente e confiável. Cada princípio contribui com 20% para o cálculo do índice e, conseqüentemente, o somatório corresponde ao total de 100% da nota do iGovFAP. Na seção subsequente são expostos os resultados auferidos a partir da elaboração dos índices mencionados.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os procedimentos metodológicos propostos, o Índice de Avaliação da Governança Pública das Fundações de Amparo à Pesquisa (IGovFAP) é calculado a partir dos indicadores fundamentados nos *Princípios de Governança*. Seus resultados trazem à realidade uma medição inédita que expõe um dos possíveis retratos da governança pública das Fundações de Amparo à Pesquisa. A Tabela 1 descreve os resultados obtidos com o indicador IGovFAP, de acordo com os *escores* auferidos pelas diversas FAP.

Observa-se que algumas FAP apresentam alguns indicadores com valores mais baixos e em outros indicadores valores mais altos. Na FAPDF, por exemplo, foi possível identificar valores baixos no indicador de efetividade (0,1720), porém um alto valor no de transparência e *accountability* (1,0). No caso da FAPRN, por exemplo, não houve registro para os indicadores de equidade (0,00) e L.E.I (0,00), porém destaca-se um elevado valor no indicador de

transparência e *accountability* (0,75). Isso se deve, em partes, pela variação do desempenho na execução orçamentária e na aplicação dos recursos, modelo de gestão ou pela falta de informação disponibilizada pela própria Fundação.

Tabela 1 – Notas obtidas do iGovFAP por cada FAP

UF	FAP	Indicador de Efetividade	Indicador de Transparência e <i>Accountability</i>	Indicador de Participação	Indicador de Equidade	Indicador de L.E.I.	iGovFAP
AC	FAPAC	0,7923	0,2500	0,7500	0,0581	0,5000	0,4701
AL	FAPEAL	0,8904	1,0000	0,7500	0,0619	0,5000	0,6405
AM	FAPEAM	0,4056	1,0000	0,7500	0,2771	0,7500	0,6365
AP	FAPEAP	0,8646	0,2500	0,2500	0,0136	0,2500	0,3256
BA	FAPESB	0,3777	1,0000	0,7500	0,2089	0,5000	0,5673
CE	FUNCAP	0,7026	0,7500	0,7500	0,1192	0,5000	0,5644
DF	FAPDF	0,1720	1,0000	0,2500	0,0000	0,5000	0,3844
ES	FAPES	0,9973	1,0000	0,7500	0,1512	0,5000	0,6797
GO	FAPEG	0,4288	1,0000	0,2500	0,1021	0,5000	0,4562
MA	FAPEMA	0,6393	0,7500	0,2500	0,2254	0,5000	0,4729
MG	FAPEMIG	0,7168	1,0000	1,0000	0,0506	1,0000	0,7535
MS	FUNDECT	0,2658	1,0000	0,5000	0,2500	0,5000	0,5032
MT	FAPEMAT	0,2665	0,7500	0,2500	0,0054	0,2500	0,3044
PA	FAPESPA	0,6743	1,0000	0,7500	0,0200	0,5000	0,5888
PB	FAPESQ	0,6673	0,5000	0,2500	0,0063	0,5000	0,3847
PE	FACEPE	0,7903	1,0000	0,7500	0,1284	0,2500	0,5837
PI	FAPEPI	1,1436	1,0000	0,7500	0,0963	0,5000	0,6980
PR	ARAUCÁRIA	1,2342	1,0000	0,7500	0,0056	1,0000	0,7980
RJ	FAPERJ	0,6307	0,5000	0,7500	0,0455	0,2500	0,4352
RN	FAPERN	0,1181	0,7500	0,2500	0,0000	0,0000	0,2236
RO	FAPERO	0,7287	0,5000	0,2500	0,0000	0,5000	0,3957
RS	FAPERGS	0,9018	1,0000	1,0000	0,0000	0,5000	0,6804
SC	FAPESC	0,1802	0,7500	0,7500	0,0172	0,7500	0,4895
SE	FAPITEC	0,5727	1,0000	0,7500	0,0369	0,5000	0,5719
SP	FAPESP	0,9599	1,0000	1,0000	0,0422	1,0000	0,8004
TO	FAPT	0,1637	0,5000	0,2500	0,0000	0,5000	0,2827

Fonte: Elaboração dos autores.

A Tabela 2 esquadriha os resultados do iGovFAP em um *ranking* categorizado por “Muito alto”, “Alto”, “Médio”, “Baixo” e “Muito baixo”. Dentre as 27 (vinte e sete) FAP, é possível identificar que apenas a FAPESP atingiu a escala de governança “Muito Alta”, o que corresponde a 3,85% do total; seguida da Fundação Araucária (Paraná) e a FAPEMIG (Minas Gerais) com escala de “Alta” governança, o que corresponde a 7,69% do total. Os demais (88,46%) se classificam com “Média”, “Baixo” e “Muito baixo”, a saber: i) representando 19,23% do total, 5 (cinco) FAP obtiveram nível de governança “Média” – a FAPEPI (Piauí), FAPERGS (Rio Grande do Sul), FAPES (Espírito Santo), FAPEAL (Alagoas) e FAPEAM (Amazonas); do total, ii) 23,08% das FAP apresentaram “Baixa” governança – FAPESPA (Pará), FACEPE (Pernambuco), FAPITEC (Sergipe), FAPESB (Bahia), FUNCAP (Ceará) e FUNDECT (Mato Grosso do Sul); e, iii) com uma participação majoritária, 46,15% das FAP obtiveram nível de governança “Muito baixo” – FAPEMA (Maranhão), FAPAC (Acre), FAPEG (Goiás), FAPERJ (Rio de Janeiro), FAPERO (Rondônia), FAPESQ (Paraíba), FAPDF (Distrito Federal), FAPEAP (Amapá), FAMEPAT (Mato Grosso), FAPT (Tocantins) e FAPERN (Rio Grande do Norte).

Tabela 2 – Ranking IGovFAP

UF	FAP	iGovFAP	Escala
SP	FAPESP	0,8004	Muito Alta
PR	ARAUCÁRIA	0,7980	Alta
MG	FAPEMIG	0,7535	Alta
PI	FAPEPI	0,6980	Média
RS	FAPERGS	0,6804	Média
ES	FAPEES	0,6797	Média
AL	FAPEAL	0,6405	Média
AM	FAPEAM	0,6365	Média
PA	FAPEPA	0,5888	Baixa
PE	FACEPE	0,5837	Baixa
SE	FAPITEC	0,5719	Baixa
BA	FAPEBA	0,5673	Baixa
CE	FUNCAP	0,5644	Baixa
MS	FUNDECT	0,5032	Baixa
SC	FAPESC	0,4895	Muito Baixa
MA	FAPEMA	0,4729	Muito Baixa
AC	FAPAC	0,4701	Muito Baixa
GO	FAPEG	0,4562	Muito Baixa
RJ	FAPERJ	0,4352	Muito Baixa
RO	FAPERRO	0,3957	Muito Baixa
PB	FAPEPB	0,3847	Muito Baixa
DF	FAPDF	0,3844	Muito Baixa
AP	FAPEAP	0,3256	Muito Baixa
MT	FAPEMAT	0,3044	Muito Baixa
TO	FAPT	0,2827	Muito Baixa
RN	FAPERN	0,2236	Muito Baixa

Fonte: Elaboração dos autores.

Para melhor interpretação desse Índice e levando em consideração as características econômicas de cada UF, faz-se necessário realizar uma análise em termos comparativos. Utilizando a participação do produto interno bruto (PIB) como indicador econômico de cada UF, os critérios da análise constam no Quadro 6. No entanto, cabe destacar que para esse procedimento de análise relativa, a FAPESP foi excluída da plotagem gráfica, especialmente por ter sido a única instituição com os maiores valores em todos os indicadores, i.e., com um nível “Muito alto” de governança e elevado PIB, se configurando como um *outlier*.

Quadro 6 – Critérios para Avaliação da participação do PIB x IGovFAP

QUADRANTE I	QUADRANTE II
Estado com PIB alto e baixa Governança da FAP.	Estado com PIB alto e alta Governança da FAP
QUADRANTE III	QUADRANTE IV
Estado com PIB baixo e baixa Governança da FAP.	Estado com PIB baixo e alta Governança da FAP

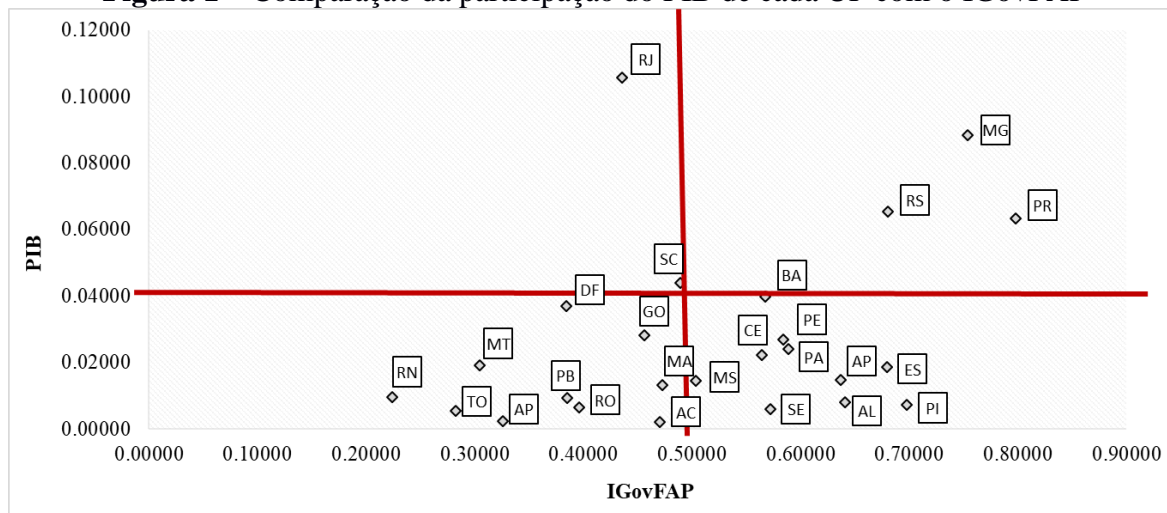
Fonte: Elaboração dos autores.

Na Figura 1, é possível perceber que, em comparação ao PIB, é possível identificar que embora as Fundações do Rio de Janeiro (FAPERJ) e de Santa Catarina (FAPESC) apresentem um “Alto” PIB, ainda assim apresentam um “Baixo” nível de governança (Quadrante I). Já no Quadrante II, onde seria a situação ideal, ou seja, “Alto” nível econômico e “Alto” nível de governança destacam-se os Estados de Minas Gerais (FAPEMIG), Rio Grande do Sul (FAPERGS) e o Paraná (Fundação ARAUCÁRIA).

Nos Quadrantes III e IV, encontram-se a maior concentração de FAP, i.e., Estados com “Baixo” PIB. No primeiro contexto (Quadrante III), é possível identificar um total de 10 (dez) Estados com “Baixo” nível de governança e “Baixo” desempenho econômico – AC, AP, DF,

GO, MA, MT, PB, RN, RO, TO; assim como no primeiro, no segundo contexto (Quadrante IV) há um total de 10 (dez) FAP, porém com “Baixo” desempenho econômico e “Alto” nível de governança – AP, AL, BA, CE, PE, PA, SE, MS, PI, ES. Conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Comparação da participação do PIB de cada UF com o IGovFAP



Fonte: Elaboração dos autores.

Em linhas gerais, é possível concluir que embora o desempenho econômico não seja um fator preponderante, ainda assim os Estados com maiores PIB apresentam melhores estabilidades e, conseqüentemente, melhores condições de governanças das instituições (com exceção aos resultados encontrados nos Estados do Rio de Janeiro/FAPERJ e de Santa Catarina/FAPESC). No caso de Minas Gerais, o 3º maior PIB do país, os resultados indicam uma boa efetividade, transparência e *accountability*, participação, equidade e responsabilidade fiscal da FAPEMIG; do mesmo modo, é possível identificar nos Estados do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Paraná (Fundação ARAUCÁRIA) elevados indicadores somado a um bom desempenho econômico, em relação aos demais estados do país.

Um outro aspecto relevante da comparação relativa dos resultados do IGovFAP com o PIB, consiste no fato de que alguns Estados – e.g., SE, AL, CE, PI – marcados por desafios econômicos (e.g., com elevadas desigualdades e baixo desenvolvimento local) se enquadraram em um “Alto” nível de governança, embora inicialmente (em termos absolutos) alguns destes tenha apresentado um IGovFAP “Médio” e “Baixo”. Ressaltando, portanto, a importância dessas instituições para promover o desenvolvimento e o fomento das atividades de inovações no âmbito local.

5. CONCLUSÃO

As Fundações de Amparo à Pesquisa exercem um papel muito importante nos seus Estados, destacando sua capacidade de capilaridade na execução do fomento à pesquisa e na formação de recursos humanos qualificados através das mais variadas modalidades de bolsas e na difusão da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Avaliar a governança das FAP é fundamental para aprimorar sua capacidade de aplicar os recursos públicos e ter eficácia nos seus resultados. A criação do índice de governança pública (IGovFAP) vem colaborar com essa ação para que envolva a participação da sociedade (pesquisadores, bolsistas, empreendedores, dentre outros), na construção de políticas públicas que venham melhorar a vida da população.

Esta pesquisa demonstrou que a FAPESP, além de ser a mais antiga, possui um alto nível de governança e é um modelo a ser seguido pelas demais. No entanto, destaca-se que o

fato de ter o maior volume de recursos não significa necessariamente que haverá uma maior governança, como no caso da FAPERJ, que possui o 2º maior orçamento, porém apresentou um nível “Muito baixo” de governança. Além desse, os resultados apontaram que quase metade das Fundações de Amparo à Pesquisa tem governança “Muito baixa” (46,15%). O que denota a necessidade do aprimoramento da gestão pública dessas instituições a fim de reverter essa situação. Importante destacar que os resultados apontados pelo *ranking* do IGovFAP apenas sinaliza gargalos e desafios que precisam ser superados, mas não exclui a relevância de nenhuma delas.

Sem a pretensão do esgotamento da temática com a criação de um Índice de Avaliação da Governança Pública para as Fundações de Amparo à Pesquisa no Brasil, é importante destacar que todo índice ou indicador é passível de críticas e aperfeiçoamento. E é essa a proposta do presente trabalho, apesar do IGovFAP ter aplicabilidade imediata, que seja revisado e aprimorado por pesquisas futuras. É importante registrar que durante a pesquisa, encontrou-se alguns desafios no acesso às informações dos sites das Fundações. Como sugestão, o Conselho das Fundações de Amparo à Pesquisa (CONFAP), apesar de não ter explicitamente essa função, pode orientar na normatização dos dados das FAP, o que facilitaria o acesso para futuras pesquisas. Por fim, conclui-se que a criação do IGovFAP mostra como ponto forte seu potencial de informação, uma vez que os indicadores permitem o entendimento imediato devido à sua vocação comparativa. Diante do que foi exposto, percebe-se que a metodologia do IGovFAP é adequada, que é uma ferramenta de avaliação de aplicabilidade simples e que os resultados são confiáveis e aderentes à realidade observada.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. A SBPC e as Fundações de Amparo à Pesquisa. **Revista Ciência e Cultura**, v. 70, n. 4, 2018. DOI: 10.21800/2317-66602018000400003
- ANDRADE, I.; LEITE, A. A indústria de defesa no contexto da política de inovação. In: TURCHI, L.; MORAIS, J. (Org.) **Políticas de Apoio à Inovação Tecnológica no Brasil: avanços recentes e propostas de ações**: IPEA, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, C. **Curso de Direito Administrativo**. 35 ed. São Paulo. Malheiros Editores, p. 102-103. 2021
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006**. Washington DC: The World Bank, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Washington DC: The World Bank, 2017.
- BRASIL. **Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em 12/08/2021.
- BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 12/08/2021.

BRASIL. **Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 12/08/21.

BRASIL. **Indicadores de programas: guia metodológico.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Brasília: MP, 2010.

CAETANO, F.; et al. Fatores condicionantes do desenvolvimento socioeconômico na América Latina: uma análise sob a perspectiva do PIB e dos indicadores globais de governança. **Revista Interações**, v. 20, n. 1, 2019.

CANDIDO, D.; DREHER, T. Governança Pública: uma leitura acerca dos indicadores subjetivos de qualidade de vida. **Revista Sociais e Humanas**, v. 26, n. 01, 2013.

CARRANZA, Giovanna. **Administração Geral e Pública.** 6 ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2019.

CARRIJO, M.; BOTELHO, M. Cooperação e inovação: uma análise dos resultados do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (Pappe). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 12, n. 2, p.417-448, 2013.

COLLET, L. **Mensuração das Inovações: Construção de um índice de Ciência, Tecnologia e Inovação (IC,T&I) para os Estados brasileiros.** 2012. 112 p. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil, 2012.

CONDE, V. **Governança Pública: uma análise comparativa do sistema de indicadores das fundações estaduais de amparo a pesquisa.** Dissertação (mestrado) apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, 2015.

DE NEGRI, F. **Novos caminhos para a inovação no Brasil.** 1. Ed. Washington, DC: Wilson Center, 2018.

FERREIRA, L.; et al. O setor energético no Brasil: um debate sobre a potencialidade das fontes renováveis no contexto ambiental e tecnológico. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 49, p. 226 – 255, 2021.

GRAY, H. **Governance for economic growth and poverty reduction: empirical evidence and new directions reviewed.** Londres: Department for International Development; **World Bank**, 2007.

GUIMARÃES, R. Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, n. 2, 2004.

GUIMARÃES, R.; et al. Política de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, 2019.

- JANNUZZI, P. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.
- KONDO, E. Desenvolvendo indicadores estratégicos em ciência e tecnologia: as principais questões. **Revista Ciência e Informação**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 128-133, 1998.
- LEPORI, B.; GODIN, B. In: Indicators on science, technology and innovation: history and new perspectives, p.15-7, 2006, Lugano, Switzerland. Disponível em: <<http://www.ticinoricerca.ch/conference/background.html>>. Acesso em: 13 mai. 2021.
- LIMA, J.; et al. Impactos iniciais do Programa de Subvenção Econômica PAPPE Integração no Estado de Alagoas. In: 25ª Conferência ANPROTEC de empreendedorismo e ambiente de inovação, Cuiabá, 2015.
- MATIAS-PEREIRA, J. Política de ciência, tecnologia e inovação: uma avaliação da gestão do sistema de proteção à propriedade intelectual no Brasil. **Independent Journal of Management & Production**, v. 2, n. 2, 2011.
- MATIAS-PEREIRA, J.; KRUGLIANSKAS, I. A Lei de Inovação como instrumento de suporte à política industrial e tecnológica do Brasil. **Revista de Administração de Empresas (RAE-eletrônica)**, p. 1-18, 2005.
- MARTINS, H.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010.
- OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**. OECD, 1997.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Directorate for Financial and Enterprise Affairs. "Public Governance." Em Policy Framework for Investment** - Directorate for Financial and Enterprise Affairs, 37 p. Paris: OECD Publishing, 2011.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**, 2017.
- OGP – Open Government Partnership. **Declaração de Governo Aberto**, 2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-deconteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso: 02 abr. 2019.
- OLIVEIRA, A.; PISA, B. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista Administração Pública**, v. 49, n.5, 2015.
- RAMOS, M. Evolução e novas perspectivas para a construção e produção de indicadores de ciência, tecnologia e inovação. **Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, n. esp., 2008.
- RAPINI, M. **O Financiamento aos Investimentos em Inovação no Brasil**. 2010, 146 p., Tese (Doutorado em Economia), UFRJ: Instituto de Economia, 2010.

- RITO, V.; et al. Incentivos à inovação de forma descentralizada: avaliação do desempenho de empresas beneficiadas em Sergipe. **Revista Economia do NE**, v. 53, n. 1, p. 105-123, 2022.
- ROCHA, E. M. P.; FERREIRA, M. A. T. Indicadores de ciência, tecnologia e inovação: mensuração dos sistemas de CT&I nos estados brasileiros. **Revista Ciência e Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p.61-68, 2004.
- RODRIGUES, E.; PEREIRA, S. *Compliance* na administração pública: boas práticas de governança e políticas de integridade na gestão pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 12, p. 26-42, 2021.
- SANTANA, J.; et al. Financiamento público à inovação no Brasil: contribuição para uma distribuição regional mais equilibrada? **Planejamento e políticas públicas**, n. 52, 2019.
- SANTOS, C. Índice estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação como contribuição à melhoria da capacidade de gerência pública. **Nova Economia**, v. 21, n. 3, p. 399-421, 2011.
- SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. 1997.
- SCHRAMM, F. **O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações pública**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2018.
- SCHWARTZMAN, S. Pesquisa universitária e inovação no Brasil. Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Brasília: **Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**, 2008.
- SILVA, E.; et al. Avaliação de indicadores de ciência, tecnologia e inovação do Brasil e da Espanha: estudo comparativo. **Revista em Questão**, v. 26, n. 2, p. 83-105, 2020.
- SILVA, D.; et al. Proposição de indicadores subnacionais de ciência, tecnologia e inovação: uma aplicação aos estados brasileiros. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 41, p. 100-129, 2018.
- STOKES, D. **O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2005. Clássicos da Inovação.
- TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União**. Ed. 2, Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em 18 set. 2021
- TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão novembro 2020**. Boletim do Tribunal de Contas da União, especial, ano 39, n. 34. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/nat.htm>>. Acesso em: 18 set. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União.** Ed. 3, Brasília: TCU, 2020. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/publicacoes.htm>>. Acesso em 18 set. 2021

APÊNDICE

Questionário enviado aos Presidentes das FAP

Pergunta	Resposta	Observações
A FAP tem política de propriedade intelectual? Ou seja, caso um pesquisador que recebeu recursos da Fundação desenvolva uma patente, a Fundação exige cotitularidade?		
Possui Câmaras de Assessoramento ou Comitê Técnico fixo para fazer as avaliações dos projetos contemplados nos editais?		
Participa do Programa de Integridade e Compliance (Lei 12.846 de 01/08/2013 anticorrupção)?		