



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

VÍTOR MOREIRA SOARES

**As práticas de Monitoramento e Avaliação da LEI DO BEM
no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI**

Brasília - DF

2023

VÍTOR MOREIRA SOARES

**As práticas de Monitoramento e Avaliação da LEI DO BEM
no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI**

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Simone de Araújo Góes Assis

Brasília - DF

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Ivaneide Moreira e Antonio Carlos, pelo constante apoio, encorajamento e dedicação incansável para me ajudar a chegar até aqui. Agradeço também aos meus irmãos, Elma Moreira e Lucas Moreira, por serem as minhas inspirações de determinação.

Agradeço a minha namorada Gabriele Nogueira, pela companhia, carinho e apoio durante o processo de elaboração deste trabalho. Por fim, agradeço aos amigos que estiveram comigo durante toda essa jornada, entendendo a minha nova rotina e apoiando os meus objetivos.

“Monitorar e avaliar não são tarefas simples, mas são necessárias quando se pretende esclarecer deficiências no planejamento, ou identificar pontos de melhoria no processo de execução e compreender a concepção de um programa ou política.” (PAULINO, 2014)

RESUMO

A literatura sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas indica que diversos modelos e metodologias têm sido implementadas na gestão pública com o intuito de publicitação e transparência dos processos e dos resultados de políticas públicas (Lassance, 2022; Jannuzzi, 2012, 2016). A tendência contemporânea de maior participação e o controle social nas políticas públicas exigem cada vez mais o aprimoramento das estratégias e de suas práticas de monitoramento dos processos e avaliação dos resultados na gestão pública por meio de diagnósticos, modelos lógicos, construção de indicadores, avaliações ex-ante e ex-post, impactos orçamentários e regulatórios, análise de custo benefício, análise de custo-efetividade, análise de sensibilidade, análise de impacto entre outras abordagens. Observa-se, portanto, que a configuração dos modelos de monitoramento e avaliação de políticas públicas é caracterizada pelas escolhas estratégicas definidas por meio das suas práticas. Anualmente, o Governo Federal destina um valor significativo do seu orçamento para a operacionalização de políticas de incentivo fiscal à inovação nas empresas, entre as quais se encontra a LEI DO BEM. Desta forma, visando averiguar a eficácia, efetividade e eficiência dos resultados e processos de tais políticas, este estudo foi norteado pela seguinte questão de pesquisa: **Quais as práticas que caracterizam o modelo de monitoramento e avaliação da Lei do BEM são implementadas e adotadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI?** Portanto, o presente trabalho tem por objetivo mapear e descrever o modelo de monitoramento e avaliação dos resultados da Lei do BEM implementado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, instituição responsável pela gestão desta política pública. Neste sentido, foram abordados os temas sobre o monitoramento e a avaliação de políticas públicas na trajetória dos modelos da administração pública, os conceitos de inovação, assim como as políticas públicas de incentivo para inovação e o papel do Estado enquanto indutor desses instrumentos. Foi realizada pesquisa qualitativa exploratória e descritiva, por meio de observação participante, de análise documental e de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos responsáveis pela gestão da LEI do BEM no MCTI. Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade do ministério desenvolver uma metodologia e rotinas de monitoramento e avaliação mais robustas.

Palavras-chave: Lei do BEM. Monitoramento e Avaliação. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

SUMÁRIO

1. Introdução	8
2. Referencial Teórico	13
2.1 O monitoramento e a avaliação de políticas públicas na trajetória dos modelos da administração pública	13
2.2 Conceitos de Inovação	18
2.3 As Políticas Públicas de incentivo para inovação e o papel do Estado enquanto indutor desses instrumentos	21
3. Procedimentos Metodológicos	24
3.1 Observação como participante	27
3.2 Pesquisa documental	29
3.3 Entrevistas	30
3.4 Análise de Conteúdo	30
4. Resultados.....	32
4.1 A metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelos gestores do MCTI.....	33
4.2 As avaliações do MCTI na percepção dos gestores	45
5. Considerações finais	47
6. Referências.....	50
APÊNDICES	55

1. Introdução

As Políticas de Incentivo Tributário são mecanismos que promovem a redução ou isenção da carga tributária em determinado imposto, visando o desenvolvimento de atividades, setores da economia ou regiões. O incentivo fiscal é uma intervenção econômica que visa estimular comportamentos do setor privado para agir conforme alguma conduta esperada pelo Estado.

Segundo relatório do Ministério do Planejamento e Orçamento (2023), os subsídios são considerados um instrumento cujo objetivo é a redução do preço ou custo de um produto. Além disso, esses subsídios podem estar relacionados com a despesa, no caso dos incentivos financeiros e creditícios, e com as receitas, no que se refere aos incentivos tributários ou também chamados de incentivos fiscais, os quais são realizados com base em exceções no sistema tributário de referência, resultando na redução da arrecadação do governo.

Catão (2004) define os incentivos fiscais como uma maneira de desoneração tributária, parcial ou total, mas sempre provisória, fornecida pelo próprio Estado, por meio de uma legislação específica, com o objetivo de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico.

As atividades estimuladas pelo Estado por meio de políticas de incentivo tributário são as mais diversas, tais como a Lei Rouanet que incentiva a realização de eventos culturais com a isenção fiscal do Imposto de Renda, os incentivos voltados às atividades de inovação e desenvolvimento tecnológico das empresas, e os incentivos para o setor automotivo, o agronegócio e para algumas regiões do país.

Calzolaio e Dathein (2012) pontuam que os incentivos fiscais à inovação (IFI) são instrumentos que o Estado utiliza para intervir de forma indireta, na quantidade e qualidade das atividades executadas pelas empresas de inovação. Por isso, grande parte dos incentivos fiscais são concedidos mediante a ampliação das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação.

Com base nisso, uma das políticas de incentivo à inovação foi promovida em 2005, com a edição da Medida Provisória nº 252, que resultou no Capítulo III da Lei Nº 11.196 de 2005, conhecida como Lei do BEM, objeto de análise deste trabalho. Tal

Lei compreende uma política de incentivo tributário com o objetivo de incentivar que as empresas invistam em atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), buscando a inovação tecnológica para superar algum desafio estabelecido pela empresa. O incentivo tributário definido na lei é aplicado sobre os impostos da esfera federal, no ano fiscal subsequente, estabelecendo mecanismos de redução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da redução em 50% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidentes sobre equipamentos destinados a realização de PD&I, e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), calculado sobre os dispêndios das empresas com atividades de PD&I. Essa Política de Incentivo Tributário é concedida para empresas de todos os segmentos, que tenham gastos com PD&I, sejam tributadas pelo lucro real, possuam certidão negativa de débito e tenham lucro tributável apurado ao ano.

Além disso, o grande diferencial dessa lei se caracteriza pelo incentivo auto-aplicável pelas empresas, ou seja, não é necessária a autorização ou habilitação prévia de algum órgão para utilizar tal incentivo. Porém, no período estipulado em cada ano pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a empresa beneficiária deve responder um formulário com as informações solicitadas pelo MCTI, que emitirá um parecer, enviado posteriormente para a Receita Federal do Brasil (RFB).

A 7ª Edição do Relatório de Subsídios da União (OSU), uma iniciativa da Secretaria de Monitoramento e Avaliação e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (SMA/MPO), estimou que em 2022 o total de subsídios tributários da União alcançou R\$ 461,05 bilhões, o que corresponde a 4,65% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Tendo em vista a representatividade desses incentivos tributários no orçamento público, essas concessões devem estar condicionadas a atividades de controle, vinculadas a avaliações de eficácia, efetividade e eficiência, sempre se atentando às atividades de monitoramento e avaliação dos subsídios.

Ao encontro dessa perspectiva, conforme afirma Paiva (2004), é essencial que exista um controle governamental nas políticas públicas, ou seja, um controle dentro da própria atividade administrativa sendo executado pelo próprio gestor público ou entidade que a desenvolve, centrado no nível operacional, ainda que existam órgãos

externos específicos para o controle da administração pública, como por exemplo o TCU.

Conforme Granjeiro (2003) *apud* Paiva (2004), é necessário que o gestor público desenvolva atividades de monitoramento e avaliação visando identificar os efeitos gerados pela sua gestão, com o objetivo de ocasionalmente corrigir ações que não estão produzindo os efeitos esperados para a população beneficiária, mesmo que existam ações de controle *a posteriori*, interna ou externa.

Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 70, estabelece que o papel de controle deve ser exercido tanto pelo controle interno dentro de cada Poder, bem como pelo controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, provocado pelo Congresso Nacional:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”
(Constituição Federal)

Entretanto, o Referencial de Controle de Benefícios Tributários do Tribunal de Contas da União (2022) aponta que os incentivos tributários, considerados gastos indiretos, não possuem o mesmo controle que políticas públicas de destinação de recursos diretos, tais como, as transferências governamentais a exemplo do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, o relatório destaca que os gastos indiretos necessitam de um mecanismo de gestão e governança mais estruturado, utilizando os instrumentos de monitoramento e avaliação visando a transparência.

Considerando o contexto exposto, emerge a seguinte questão de pesquisa:
Quais as práticas que caracterizam o modelo de monitoramento e avaliação da Lei do BEM são implementadas e adotadas pelo MCTI?

Desta forma o objetivo geral da pesquisa é:

Mapear e descrever as práticas de monitoramento e avaliação implementadas e adotadas para a Lei do BEM.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) Identificar e descrever a metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelos gestores do MCTI
- b) Avaliar a percepção dos gestores acerca das práticas de monitoramento e avaliações realizadas pelo MCTI.

A disposição em realizar a pesquisa surgiu a partir de um parecer apresentado pelo Deputado Joaquim Passarinho (PSD/PA) com voto pela rejeição do Projeto de Lei 4944/2020, que altera a Lei do BEM, aumentando o seu escopo de abrangência para mais empresas e concedendo mais incentivos. No parecer protocolado pelo Deputado Joaquim Passarinho (PSD/PA), na Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, no dia 13 de outubro de 2020, foi pontuado que as políticas de incentivo fiscal para PD&I não são eficazes e transparentes, pois falta um relatório com elementos técnicos quantitativos e qualitativos que demonstre a superação dos custos fiscais em relação ao retorno desses incentivos para a sociedade.

Por outro lado, em 2021, a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap) do Ministério da Economia lançou a 19ª Edição do Boletim de Subsídios da União, que avaliou a Lei do BEM e sugeriu a possibilidade de ampliar o público beneficiário desde que haja sustentabilidade fiscal. Ademais, o relatório ainda pontuou que houve uma queda na efetividade da política pública após a sua maturação, tendo em vista que apesar dos incentivos públicos propiciarem uma redução parcial de investimentos privados em atividades de PD&I, os mesmos seriam realizados sem o subsídio público.

A partir disso, surgiu o interesse em analisar as atividades de monitoramento e avaliação adotadas como instrumentos de controle que o MCTI realiza, considerando as afirmativas tanto do Deputado Joaquim Passarinho (PSD/PA) quanto da Secap do Ministério da Economia, entendendo também a percepção dos gestores sobre as metodologias aplicadas.

Sendo assim, a pesquisa visa contribuir para a construção e aprimoramento dos modelos de controle, por meio dos instrumentos de monitoramento e avaliação, ao investigar as práticas aplicadas na Lei do BEM no MCTI, tendo em vista que é o

órgão responsável por propor, coordenar, supervisionar e acompanhar a política pública em questão.

O presente estudo sobre os instrumentos de monitoramento e avaliação adotados em metodologia específica pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações para a Lei do Bem, na percepção dos gestores que a utilizam, se faz importante pois busca investigar a sua coerência com a literatura de avaliações de políticas públicas. Além disso, tal estudo também busca averiguar a opinião dos gestores acerca da metodologia de monitoramento e avaliação adotada no MCTI.

Os resultados desta pesquisa podem subsidiar o debate sobre os métodos de avaliação e monitoramento que o MCTI implementa e adota, podendo contribuir para o desenvolvimento de novas formas de se realizar o controle sobre tal política de incentivo fiscal.

2. Referencial Teórico

Esta seção se destina às práticas de monitoramento e avaliação implementadas ao longo da trajetória da administração pública, em quatro períodos, patrimonialista, burocrático, gerencialista e pós-gerencialista. Apresenta, também, o conceito de inovação de modo a expor as teorias de autores. Por fim, aborda as Políticas de Incentivo, de forma a defini-las com um enfoque na inovação, apresentando o perfil do Estado e o seu papel frente às Políticas Públicas de Inovação.

2.1 O monitoramento e a avaliação de políticas públicas na trajetória dos modelos da administração pública

As práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas são importantes instrumentos utilizados para averiguar a gestão, os resultados e a alocação de recursos nos programas, a partir de métodos sistemáticos, interdisciplinares, qualitativos ou quantitativos, responsáveis por subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos, no sentido de promover o aperfeiçoamento ou a descontinuidade uma política pública.

A avaliação de políticas públicas pode ser conceituada como uma atividade analítica que tem a finalidade de produzir insumos, evidências, dados e estudos com o propósito de aprimorar os programas, onde o seu objetivo pode ser em torno de três critérios: eficácia, averiguando se o objetivo do programa está sendo atendido; efetividade, buscando entender se o programa promove impactos que vão além dos objetivos principais estabelecidos no seu desenho; e eficiência, analisando o custo da produção dos resultados, de maneira comparativa a outras iniciativas que visam atender o mesmo problema que a originou (JANUZZI, 2016).

Segundo Cohen; Franco (1994) as avaliações de Políticas Públicas podem ser classificadas como “*avaliações ex ante*” e “*avaliações ex post*”, sendo que a determinação para a sua classificação é o momento em que a avaliação é empregada em relação a execução do programa, de modo que, a *avaliação ex ante* é realizada no período anterior a implementação da política pública e visa identificar o público-alvo e a problemática social, enquanto a *avaliação ex post*, é colocada em prática posteriormente a execução do programa, de maneira comparativa, com o objetivo de

averiguar os resultados e as mudanças que ocorreram de acordo com a problemática e o público-alvo previamente identificados.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação ex ante são etapas necessárias e fundamentais para evitar a aplicação de recursos públicos em iniciativas que possam não ter impacto, impensadas e mal planejadas. Esse processo preliminar não apenas permite mapear detalhadamente as origens e os possíveis desdobramentos do programa, mas também permite identificar minuciosamente os problemas centrais que precisam ser envolvidos em uma política pública. Além disso, o momento ex ante é fundamental para estabelecer uma forma clara e precisa para o objetivo principal da intervenção, pois com essa prática é possível traçar expectativas sólidas sobre os resultados que serão obtidos, e que servirão como indicadores-chave durante o monitoramento e a avaliação ex-post (LASSANCE, 2022).

Somado a isso, Imas e Rist (2009) classificam as avaliações em três tipologias, sendo elas: avaliações prospectivas, avaliações formativas e avaliações somativas. As avaliações prospectivas, são aquelas que analisam a possibilidade de sucesso do programa, levando em consideração o desenho da política pública e os atores envolvidos, empregada antes da implementação. Já as avaliações formativas, visam identificar possíveis gargalos na implementação do programa, por isso, vão se desdobrar em como a gestão, os processos e a avaliação do programa é realizada pelos gestores. Por fim, as avaliações somativas possuem como principal objetivo, qualificar os resultados e impactos alcançados por meio do programa, realizando um julgamento de mérito.

Já o monitoramento de políticas públicas, conceituado como a produção de indicadores-chave de recursos, processos, produtos, resultados e potenciais impactos, deve ser realizado com regularidade, prontidão e sensibilidade visando subsidiar a tomada de decisão. Essa prática deve levar em consideração a avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução e nos resultados do programa (JANUZZI, 2016). Portanto, o monitoramento está atrelado ao levantamento de informações recorrentes que permitam entender o progresso dos objetivos, no sentido de corrigir eventuais dificuldades e garantir o bom funcionamento da política (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Segundo Januzzi (2016) o monitoramento possui uma essência gerencial, no sentido de entender como ocorre a gestão e como os objetivos estão sendo atendidos, porém, também pode ser empregada a característica analítica, buscando entender o porquê do bom ou mau funcionamento de atividades do programa. O fator analítico é fundamental para as atividades de avaliação, mas podem ser complementadas com o monitoramento, e o que vai determinar se o monitoramento será gerencialista ou analítico é a orientação aplicada. Por isso, as atividades de monitoramento e avaliação se articulam entre si, e são consideradas complementares, pois possuem o mesmo fim: subsidiar a tomada de decisão dos gestores.

Visto isso, as práticas de monitoramento e avaliação sofreram alterações e aperfeiçoamentos ao longo do tempo, acompanhando os modelos de Administração Pública. Há um consenso na vasta literatura sobre a classificação dos modelos de Administração Pública em patrimonialista, burocrático, gerencialista e pós-gerencialista, conforme afirma Bresser Pereira (2009), Holanda (1993) e Rua (2009). Entretanto, apesar de serem quatro modelos distintos e que surgiram a partir de uma evolução ao longo dos anos, não significa que algum deles tenha sido extinto (ARAÚJO, 2014).

O primeiro modelo de administração pública, conhecido como patrimonialista, tinha como principais características o personalismo e a confusão entre os bens públicos e privados. O Personalismo estava diretamente ligado ao fato dos cargos da administração serem passados de forma hereditária (PAIVA, 2004). Além disso, a administração pública patrimonialista é frequentemente assimilada aos Estados absolutistas europeus do século XVIII, devido a utilização do Estado como extensão de poder do soberano, sendo comum casos de corrupção e nepotismo (ARAÚJO, 2014).

A partir dessas características, é possível entender que no modelo patrimonialista, as atividades de monitoramento e avaliação são pouco aplicadas e estão sujeitas a apropriação política, tendo em vista sua característica personalista, além da falta de transparência, prestação de contas e ausência de indicadores claros, considerando que a administração nesse modelo está centrada em uma pessoa.

Por outro lado, o modelo burocrático surge com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo, caracterizado pela profissionalização, ideia de carreira,

hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e o poder racional, com uma desconfiança prévia dos administradores (BRESSER-PEREIRA, 2009). Esse modelo possui controles rígidos em todos os processos, com avaliações sistemáticas e a disposição de controlar abusos, porém existe a possibilidade de se tornar ineficiente, auto-referente e não atingir os anseios da população, tendo em vista a sua característica em concentrar os instrumentos de monitoramento e avaliação nos processos, e de maneira muito introdutória nos indicadores de execução orçamentária e metas fiscais dos programas (ARAÚJO, 2004).

Já a administração pública gerencialista ou também conhecida como pós-burocrática, surge com a ideia de gerir com base em resultados e entrega de serviços públicos, de modo em que o Estado tenha uma maior economicidade, ou seja, soluções menos dispendiosas no que envolve os recursos, e um nível crescente de produtividade das soluções, com uma lógica mais próxima do mercado. Por isso, as atividades de monitoramento e avaliação passam a coincidir com os conceitos das teorias administrativas, de modo que as medidas de desempenho efetivo e demais técnicas de acompanhamento da execução de políticas públicas passam a ser analisadas, com a introdução de técnicas de medição de performance e apuração de resultados, aplicados inicialmente nas empresas privadas (XAVES, 2017).

Xerxenevsky (2012) afirma que a partir do período gerencialista é implementado dois principais modelos de avaliação, sendo a avaliação de processos, em que acontece uma análise do planejamento original da política para produzir os parâmetros dos objetos avaliados, além de a avaliação de impacto, em que visa mensurar a efetividade da política pública. Ademais, Rua (2009) pontua que foi a partir da administração gerencialista, em que a avaliação se tornou um instrumento estratégico em todo o ciclo das políticas públicas, a partir da necessidade de analisar os custos e as vantagens das intervenções do Estado.

Por fim, no modelo pós New Public Management (NPM), também conhecido como pós-gerencialista, não se observa uma ruptura radical em todas as características do modelo gerencialista, pois a gestão por desempenho e o foco nos resultados e impactos permanecem, mantendo-se os métodos de gestão privada e os princípios de eficiência e responsividade. Entretanto, o que se busca resgatar no pós NPM é o protagonismo do Estado na condução das políticas públicas, sendo o

principal, embora não único, agente responsável pelas soluções dos problemas na sociedade e na prestação de serviços, em colaboração com o setor privado e organizações do terceiro setor (CAVALCANTE, 2017).

Além disso, no modelo pós-gerencialista, existe um aprimoramento do controle e accountability, por meio da expansão do processo de prestação de contas e da capacidade de resposta da administração pública à sociedade. Este avanço é complementado pelo aumento da participação e do engajamento social, ampliando a os canais participativos e o estímulo ao envolvimento da sociedade na gestão pública, movimentação importante para legitimar as decisões tomadas pela administração pública (CAVALCANTE, 2017).

Com base nisso, é perceptível que as práticas de monitoramento e avaliação no modelo pós-gerencialista se concentram em aspectos mais participativos, com enfoque na transparência, garantindo que essas atividades sejam acessíveis ao público e que exista responsabilização por parte dos tomadores de decisão em relação aos resultados das políticas implementadas. Por outro lado, enquanto a abordagem anterior priorizava dados quantitativos, muito relacionados ao custo das políticas públicas devido a lógica de mercado e de eficiência predominantes, o modelo pós NPM passa a valorizar também os dados qualitativos, levando em consideração não apenas os custos mas também a experiência do público alvo (CAVALCANTE, 2017).

Desse modo, é perceptível que as práticas de monitoramento e avaliação sempre estiveram presentes na história da administração pública, porém as suas ênfases, modelos e dimensões foram se alterando ao mesmo tempo em que a administração pública foi evoluindo em seus modelos.

Tabela 1 - Subcategorias de monitoramento e avaliação nos modelos da administração pública

Categoria	Subcategoria	Modelo Patrimonialista	Modelo Burocrático	Modelo Gerencialista	Modelo Pós Gerencialista
Monitoramento	Indicadores de recursos aplicados	Não se aplica	Realizado de maneira introdutória	Realizado de maneira mais robusta	Realizado de maneira robusta
	Indicadores de processos	Não se aplica	Muito aplicado	Aplicado	Aplicado

	Indicadores de resultados	Não se aplica	Aplicado de maneira introdutória	Realizado de maneira mais robusta	Aplicado
Avaliação	Eficácia	Não se aplica	Aplicado	Realizado de maneira mais robusta	Aplicado
	Efetividade	Não se aplica	Aplicado	Aplicado	Realizado de maneira mais robusta
	Eficiência	Não se aplica	Não se aplica	Realizado de maneira mais robusta	Realizado de maneira mais robusta
	Produção de insumos, evidências, dados e estudos	Não se aplica	Aplicado de maneira introdutória	Aplicado	Realizado de maneira mais robusta
	Gestão	Não se aplica	Realizado de maneira mais robusta	Aplicado	Aplicado
	Processos	Não se aplica	Realizado de maneira mais robusta	Aplicado	Aplicado

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

2.2 Conceitos de Inovação

A capacidade de inovar em processos, produtos e mercados, sabendo utilizar os recursos existentes de maneira eficiente, está fortemente atrelado ao desenvolvimento e crescimento dos países, pois impulsiona a economia, aumenta a competitividade e conseqüentemente expande a geração de emprego e coopera com o progresso das empresas. Sendo assim, diversos autores passaram a produzir uma série de estudos sobre os conceitos de inovação, atividade responsável por impulsionar o desenvolvimento tecnológico, econômico e a agregação de valor para um país, teoria apresentada inicialmente por Schumpeter e aprofundada posteriormente pelos autores neoschumpeterianos no início do século XXI.

Segundo Schumpeter (1988) existe uma diferenciação entre a invenção e a inovação, pois a invenção se trata de uma ideia e criação de um novo produto ou

processo, enquanto a inovação trata não somente da criação de algo novo, mas também sobre a geração de riqueza a partir disso, ou seja, a inovação tecnológica altera os padrões de produção e fomenta as empresas a modernizarem os seus processos e produtos visando possuir um diferencial, criando uma ruptura no sistema econômico. Por isso, em sua perspectiva, existe necessariamente relação entre inovação e desenvolvimento econômico, já que a inovação não se restringe a criação de novos artefatos, técnicas e produtos, mas também na incorporação dessas novidades no mercado econômico.

Ao encontro dessa perspectiva, Panhos e Nicolau (2006) corroboram com a ideia da inovação estar atrelada ao desenvolvimento econômico, e propuseram a existência de quatro esferas no processo de inovação: 1) esfera da ciência, onde estão as universidades, centros de pesquisa e laboratórios das empresas; 2) esfera da tecnologia, que é majoritariamente centrada e executada nos laboratórios de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação das empresas; 3) esfera da produção, representando o processo produtivo das empresas; e 4) esfera do mercado, que representa a introdução dos novos produtos no mercado, o marketing, a distribuição e até o consumo final.

Por outro lado, Freeman (1987) definiu a inovação em quatro categorias: incremental, radical, mudanças do sistema tecnológico e mudança no paradigma tecno-econômico. A inovação incremental ocorre em qualquer indústria ou atividade de serviço, e surge a partir das sugestões de melhoria em processos ou produtos dos próprios profissionais da empresa. Já a inovação radical, se trata dos resultados decorrentes exclusivamente de atividades de PD&I, realizadas em empresas ou universidades. Enquanto as mudanças do sistema tecnológico, correspondem a combinação entre a inovação incremental e radical, somada às inovações organizacionais, afetando os setores da economia e provocando a entrada de empresas em novos setores. Por último, as mudanças nos paradigmas tecno-econômicos alteram a produção e distribuição dos ramos da economia, e ocorre na interseção entre a combinação viável de inovação técnicas.

Higgins (1995) define a inovação como “inovação em produto”, em que consiste na elaboração de um novo produto ou na melhoria de um já existente, e a “inovação em processo”, que representa a melhoria nos processos operacionais, podendo ser

para o mercado, como por exemplo, a inovação no marketing de um produto, que produzirá impacto no preço, consumo e distribuição, e nos processos organizacionais de uma empresa.

Já Rieg e Alves Filho (2003) categorizam a inovação como “inovação significativa” que corresponde aos produtos e processos novos, diferentes dos que já existem até aquele momento, e “inovação de produtos e processos incrementais” que consiste no aperfeiçoamento do que já existe no mercado, sendo necessário entender a quantidade de inovação existente em produtos e processos, assim como o faturamento decorrente das inovações e as patentes conquistadas, para qualificar o nível de inovação em uma empresa.

Para além das tipologias apresentadas, existem também os modelos de inovação, definidos como inovação fechada e inovação aberta. A inovação fechada se restringe ao conhecimento e técnicas desenvolvidas dentro de uma organização, sem participação de instituições externas, modelo com um mercado protegido e sedimentado, comum antes da globalização em que as organizações inovam apenas desenvolvendo o produto e disponibilizando no mercado. Já a inovação aberta, corresponde ao processo inovador que soma os conhecimentos internos da organização com as tecnologias e técnicas externas, promovendo o envolvimento de universidades, laboratórios e até de outras empresas parceiras (CHESBROUGH, 2006).

Portanto, apesar de todas as definições, categorizações, modelos e tipologias exploradas pela literatura sobre o conceito de inovação, existe o entendimento comum entre todos os conceitos, que o processo de criar e inovar são necessários dentro de uma empresa, seja para se manter em sua posição ou para se inserir no mercado, porém a inovação se trata de uma atividade com um retorno incerto e alto grau de risco, pois não é possível quantificar os resultados que serão alcançados, os desafios que serão encontrados, as falhas que acontecerão ao longo do processo, e muito menos a aderência do mercado ao novo produto ou processo, sem a garantia de sucesso do que se pretende inovar (DRUNKER, 1989).

2.3 As Políticas Públicas de incentivo para inovação e o papel do Estado enquanto indutor desses instrumentos

A melhor forma de uma sociedade capturar as oportunidades inovativas é por meio da criação e institucionalização de um Sistema Nacional de Inovação pelo Estado, pois para alcançar o desenvolvimento econômico e tecnológico é necessário um espectro de políticas desenhadas para viabilizar a inovação e a industrialização de um país (NICOLAU; PARANHOS, 2006).

Em meados de 1980 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, desenvolveu um projeto onde surgiu a ideia sobre sistemas de inovação (Asheim; Grillitsch; Trippel, 2015), e posteriormente, Freeman (1995), um dos primeiros e principais autores a tratar sobre um Sistema Nacional de Inovação, o definiu como um conjunto de atores, instituições e mecanismos que alavancam a criação e o avanço de inovações tecnológicas em um país. Dentre esses atores e mecanismos, estão os institutos de pesquisa, laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, agências governamentais, universidades e legislações que tratam sobre o assunto.

Dahlman (1990), seguindo a mesma linha, corrobora com o pensamento de Freeman e defende que o Sistema Nacional de Inovação é uma rede de instituições, agentes públicos e privados, e um conjunto de políticas públicas que cooperam com o desenvolvimento de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento tecnológico, impulsionando a promoção de novas tecnologias na economia.

Albuquerque (1996), define o Sistema Nacional de Inovação Brasileiro como uma categoria em que o Sistema de Inovação ainda não foi completo como em países desenvolvidos, ou seja, um sistema imaturo. Isso porque, a criação das instituições de pesquisa, universidades, instituições e até mesmo a industrialização brasileira aconteceu de forma tardia, se comparada a outros países.

Seguindo esse pensamento, o SNI brasileiro pode ser considerado recente, mas que ainda assim, já possui diversos meios que viabilizam as atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, como a Financiadoras de Estudos e Projetos (FINEP) que operacionaliza o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES), e até mesmo o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Ciência e Tecnologia.

Além disso, o Estado também pode atuar no sentido de proteger a inovação de imitação e replicação lucrativa, promovendo um ambiente institucional regulatório, com registro de patentes, direitos autorais e segredo industrial. Essa prática é essencial para o bom funcionamento de um regime tecnológico, pois com um regulamento é possível proteger as empresas de apropriação de resultados derivados de investimentos em PD&I (NICOLAU; PARANHOS, 2006).

Viotti (2008) define que o apoio à inovação no Brasil vai além da institucionalização de um Sistema Nacional de Inovação e passou por três períodos, sendo eles: o chamado “desenvolvimento pelo crescimento” em que se entende o processo de industrialização até os anos 1980; o “desenvolvimento pela eficiência” definido entre os anos de 1980 e 1990; e o “desenvolvimento pela inovação” que teve início no começo do século XXI e ainda permanece em desenvolvimento.

Considerando esta última fase, constata-se que o incentivo à inovação nas empresas pode ser realizado de três formas: 1) o apoio direto para o desenvolvimento de infraestrutura de ciência e tecnologia nas empresas, de forma a garantir empréstimos em condições mais favoráveis ou subvenções ; 2) incentivos de maneira indireta, como por exemplo, os incentivos fiscais em que o Estado reduz ou isenta algum tributo, abrindo uma diferenciação no sistema tributário de referência; e 3) a combinação entre as duas primeiras formas, a saber: a) projetos financiados em condições especiais, e b) deduções fiscais cuja contrapartida exigida para as empresas inclui a participação de doutores das universidades em projetos de P&D&I nas empresas (ARAÚJO, 2012).

David, Hall e Toole (2000) pontuam que o incentivo direto às atividades de PD&I em forma de crédito, projetos com centros de pesquisa e universidades, financiados de forma direta ou indireta pelo Estado, ou subvenções econômicas, podem ser destinadas para iniciativas que tenham cunho majoritariamente de retorno social, em que as taxas marginais de retorno possam ser mais amplas.

Por outro lado, Araújo (2012) afirma que dentre esses instrumentos de incentivo, os apoios fiscais apresentam algumas vantagens que podem torná-los mais

atrativos, já que são mais flexíveis, ficando sob julgamento da empresa decidir quanto gastar em P&D&I, além de não ser específico para determinado setor, e estarem prontamente disponíveis para utilização do setor privado e possui baixo custo administrativo para o Estado

O baixo custo administrativo, proposto por essa afirmativa, propõe que as Políticas Públicas de incentivo à inovação são modelos em que o Estado promove e assume o papel majoritariamente de avaliador, já que esses incentivos visam estimular o setor privado a implementar as atividades esperadas pelo Estado, e cabe a ele o papel de avaliar e monitorar se os objetivos esperados estão sendo atingidos.

3. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho consiste em uma pesquisa exploratória e descritiva com abordagem qualitativa (Yin, 2016; Minayo, 2012), com a adoção dos seguintes métodos: observação como participante no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, análise documental dos relatórios de gestão, e entrevistas semiestruturadas, com personas-chaves que realizam as avaliações dos incentivos da Lei do Bem.

Cabe ressaltar que a pesquisa qualitativa é uma abordagem que se fundamenta em conceitos, interpretações e análises, visando compreender e explicar acontecimentos. Yin (2016) define pesquisa qualitativa como uma abordagem metodológica que permite uma investigação aprofundada de um fenômeno dentro de seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. Minayo (2014) define pesquisa qualitativa como uma abordagem que se concentra na compreensão e interpretação da complexidade dos fenômenos humanos e sociais. Essa autora enfatiza a importância do contexto, das percepções e das experiências subjetivas dos indivíduos.

Apesar de ambos os autores defenderem a importância da pesquisa qualitativa em contextos, Yin (2016) tende a se concentrar na estrutura metodológica e na aplicação de estudo de caso, enquanto Minayo (2014) enfatiza a compreensão dos aspectos humanos e sociais em profundidade. Neste sentido, o primeiro autor realça a importância do contexto nos estudos de caso, enquanto a segunda autora foca na experiência e percepção subjetiva dos indivíduos dentro de seu contexto social e cultural.

Entre as pesquisas qualitativas, Yin (2016) considera a pesquisa exploratória como uma abordagem inicial para identificar as variáveis e hipóteses relevantes para o estudo de determinado fenômeno. Já a pesquisa descritiva, segundo ele, visa a descrição das características de um fenômeno ou a descrição de um caso em profundidade. Para Minayo (2014), a pesquisa exploratória é uma forma de investigação inicial que busca compreender um fenômeno ainda pouco conhecido e explorado. E a pesquisa descritiva procura detalhar e descrever as características e dimensões de um fenômeno já conhecido.

Portanto, a pesquisa qualitativa abarca também as condições contextuais, sejam elas sociais, institucionais ou ambientais, nas quais o objeto de estudo está inserido. Por essa razão, a aplicação de conceitos e análises é de suma importância nesse tipo de pesquisa, pois a ausência destes elementos compromete a essência da pesquisa, e torna o estudo mais próximo de um diário ou narrativa cronológica do que de uma pesquisa qualitativa robusta (YIN, 2016).

Dentre as abordagens qualitativas, a pesquisa exploratória tem como finalidade principal aumentar a compreensão do problema, tornando-o mais claro e possibilitando a formulação de hipóteses. Seu planejamento é altamente flexível para permitir a consideração de diversos aspectos relacionados ao tópico de estudo. Geralmente, essas pesquisas envolvem as seguintes atividades: (a) revisão bibliográfica; (b) entrevistas com indivíduos que possuem experiência prática relacionada ao problema investigado; e (c) análise de exemplos que auxiliem na compreensão do tema em questão. O objetivo principal é aprimorar conceitos ou descobrir insights valiosos. (YIN, 2016).

Em conjunto com a pesquisa exploratória, as pesquisas descritivas têm como principal propósito descrever as características de uma população ou fenômeno específico e estabelecer relações entre variáveis.

Muitos estudos podem ser categorizados dentro dessa abordagem exploratória, caracterizada pelo uso de métodos de coleta de dados padronizados, como questionários e observações sistemáticas. As pesquisas descritivas, ao lado das pesquisas exploratórias, são frequentemente conduzidas por pesquisadores sociais que têm um interesse prático em mente. Além disso, elas são as mais demandadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos e outras entidades similares (GIL, 2002).

Cabe ressaltar que o atual estudo foi norteado pela concepção de pesquisa qualitativa exploratória de Minayo (2014) que procura analisar o fenômeno do monitoramento e avaliação da LEI DO BEM por meio da percepção subjetiva dos indivíduos responsáveis pela gestão desta política dentro do seu contexto no MCTI. Por sua vez, esta pesquisa também é descritiva por ter o objetivo de descrever as características do referido fenômeno em profundidade.

Para tanto, a coleta dos dados foi baseada em pesquisa documental e entrevistas com roteiros semiestruturados. A pesquisa documental foi adotada para coletar os documentos institucionais e estudos referentes aos métodos e práticas de monitoramento e avaliação implementadas e adotadas na LEI DO BEM, buscando atingir o primeiro objetivo específico desta pesquisa, a saber: **Identificar e descrever a metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelos gestores do MCTI.** Por sua vez, a coleta de dados também foi baseada na realização de entrevistas com roteiro semi estruturado, buscando atingir o segundo objetivo específico desta pesquisa: **Avaliar a percepção dos gestores acerca das práticas de monitoramento e avaliações realizadas pelo MCTI.**

Cabe ressaltar que a coleta de dados foi realizada durante a residência no MCTI de maneira a permitir melhor compreensão do contexto institucional onde o monitoramento e avaliação da LEI DO BEM é realizado, por meio de técnicas de observação participante cujas informações sobre contexto foram registradas em diários de campo. Após a coleta dos dados, foi realizada a análise de conteúdo do material coletado nos sites do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a partir dos procedimentos de análise de conteúdo de Bardin (2011).

O uso destes procedimentos de coleta e análise de dados são abordados nos tópicos subsequentes, sendo apresentados de forma sistematizada na tabela 2.

Tabela 2 - Estrutura metodológica

Natureza	Qualitativa / Exploratória
Objeto	Lei do BEM
Técnicas de coleta de dados	Observação participante (Residência) Pesquisa documental (primeiro objetivo específico) Entrevistas semiestruturadas (segundo objetivo específico)
Técnicas de análise de dados	Análise de conteúdo baseado nas categorias referentes ao monitoramento e avaliação identificados no Referencial Teórico: Indicadores de recursos aplicados, Indicadores de processos, Indicadores de resultados, avaliação de Eficácia, Efetividade e Eficiência, Produção

	de insumos, evidências, dados e estudos e avaliação de Gestão e Processos.
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

3.1 Observação como participante

A observação como participante foi realizada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mais especificamente no Departamento de Apoio aos Ecossistemas de Inovação no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, a qual é responsável por propor, coordenar, supervisionar e acompanhar a Lei do BEM. Importante destacar que a observação como participante conforme afirma Angrosino (2009), não é um ato isolado e exige uma série de passos, como a identificação do local, adentrar a comunidade e tomar nota do que foi observado. Outrossim, a observação como participante é aquela em que:

O pesquisador faz observações durante breves períodos, possivelmente visando a estabelecer o contexto para entrevistas ou outros tipos de pesquisa. O pesquisador é conhecido e reconhecido, mas relaciona-se com os sujeitos da pesquisa apenas como pesquisador (ANGROSINO 2009, pág. 75).

Além disso, a relação entre “observar” e “participar” produz quatro variantes: 1) somente participar; 2) ser um participante e também observar; 3) ser um observador e também participar; e 4) somente observar (Gold, 1958). Portanto, aplicar a observação participante como método da pesquisa qualitativa exige do pesquisador a capacidade de mesclar a participação e a observação, e não negligenciar completamente nenhuma das duas. Isso coloca em evidência o papel protagonista do pesquisador neste método, sendo o principal instrumento da observação participante, pois são os seus sentidos que irão medir e avaliar informações de campo, assim como decidir o que é indispensável ou não de ser registrado nos diários (YIN,2016).

Os diários de campo fazem parte da observação participante e são registros de cunho pessoal e intransferível do pesquisador, realizados desde o primeiro momento até o final da investigação, onde é possível registrar percepções, questionamentos e informações que não foram obtidas por outras técnicas (MINAYO, 2012). Ademais, considerando que o pesquisador é o principal elemento na condução da pesquisa, os

registros em um diário de campo podem ajudar no registro de reflexões e análises próprias. Os registros podem revelar tendências metodológicas e possíveis inclinações indesejáveis, assim como abrir caminhos para perspectivas inovadoras que direcionam as análises (YIN, 2016).

A observação participante desta pesquisa ocorreu em três momentos, de modo que primeiramente foi selecionado o Ministério, a Secretaria e o Departamento responsável pela política pública em questão, em seguida foi dado início ao agendamento para conhecer o local e o modo de trabalho dos servidores, e após isso foram realizadas conversas informais com duas servidoras do MCTI que apresentaram o ambiente de trabalho da equipe. Somado a isso, foram elaborados quatro diários de campo, informando sobre o progresso da pesquisa, que estão resumidos a seguir, enquanto os conteúdos completos estão disponíveis no apêndice A.

O primeiro diário, de dimensão descritiva, teve um caráter introdutório, de modo em que foi exposto as características da organização, o cenário político, os documentos a serem coletados e analisados, e os primeiros desafios encontrados. O cenário político-institucional estava de certo modo instável, devido a troca de governo que provocou a alteração de grande parte dos cargos da administração pública federal. Além disso, houve certa dificuldade em agendar um primeiro contato com o interlocutor responsável pela gestão da Lei do BEM, tendo em vista que o Coordenador responsável pela área se aposentou e o seu substituto não foi nomeado de maneira célere.

O segundo diário, de dimensão analítico-reflexiva, teve o objetivo de apresentar as etapas realizadas até então e o mapeamento dos possíveis entrevistados. Foi realizado o primeiro encontro com a equipe do MCTI, que apesar de ter acontecido de maneira tardia foi muito proveitoso. A equipe do MCTI apresentou um panorama geral sobre a Lei do BEM, destacando a maneira como ocorre a sua operacionalização, e mostrou o local de trabalho.

O terceiro diário, também de dimensão analítico-reflexiva, teve o objetivo de realizar um resumo do andamento da pesquisa e das entrevistas. Nesse momento foi apresentado que a pesquisa estava de certa maneira com problemas, em decorrência da morosidade em acessar os dados necessários para análise. Por fim, o quarto diário

de dimensão “registro parcial”, teve como objetivo apresentar um relato dos resultados parciais da pesquisa, a partir de uma primeira análise tanto dos relatórios de gestão do MCTI quanto das entrevistas realizadas.

3.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental se trata de um procedimento de coleta com métodos e técnicas para apreensão, compreensão e análise de documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens e cartas, diferente da pesquisa bibliográfica, que investiga apenas documentos que já são reconhecidos com domínio científico. A pesquisa documental abrange aspectos metodológicos, técnicos e analíticos, exigindo uma investigação detalhada dos documentos, aplicação de técnicas, análise, categorização de informações e síntese dos dados obtidos (SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Nesta pesquisa, o método de pesquisa documental consistiu na coleta e análise dos Relatórios Anuais da utilização dos Incentivos Fiscais referentes aos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, conhecidos também como relatórios de gestão, disponibilizados virtualmente no site do MCTI e produzidos com base nas informações prestadas pelas empresas no "FORMP&D", um Formulário Eletrônico do Ministério, para que as empresas beneficiárias dos subsídios fiscais estabelecidos na Lei do BEM apresentem as suas informações relativas às atividades de PD&I, tendo em vista que a prestação de contas para o MCTI é obrigatória, conforme estabelecido no Art 23 da Lei nº 11.196/2005:

“Art. 23. O gozo dos benefícios fiscais e da subvenção de que tratam os arts. 17 a 21 desta Lei fica condicionado à comprovação da regularidade fiscal da pessoa jurídica.” (BRASIL, 2005).

Importante destacar que a pesquisa documental é necessária para a realização da análise de conteúdo, pois a partir dela é possível encontrar respostas para questões formuladas, assim como é possível confirmar hipóteses levantadas antes de iniciar o trabalho de investigação (MINAYO, 2012).

3.3 Entrevistas

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo e consiste no momento em que o pesquisador tem o contato direto com os atores e busca coletar informações por meio de fatos relatados pelos entrevistados, podendo ser individual ou coletiva, ou seja, não se trata de uma conversa despreziosa e neutra pois possui propósitos definidos. Além disso, as entrevistas podem ser classificadas como estruturadas, em casos de todas as perguntas já estarem previamente formuladas, não-estruturadas quando o pesquisador aborda livremente o tema, ou semiestruturadas, quando o entrevistador monta um roteiro com algumas perguntas que devem ser realizadas mas deixa espaço aberto para discussões (MINAYO, 2012).

Na entrevista não-estruturada e semiestruturada a relação entre o pesquisador e o participante não segue um roteiro rígido, o pesquisador procura fazer com que os participantes usem suas próprias palavras, não aquelas predefinidas para discutir os temas. Esse tipo de entrevista segue um modo conversacional, permitindo que a interação conduza a um relacionamento mais social, com a qualidade da relação individualizada para todo participante, ou seja, as perguntas mais importantes em uma entrevista qualitativa serão abertas mais do que fechadas (YIN, 2016).

Neste estudo, foi adotado a utilização do método de entrevistas semiestruturadas, composto por um conjunto de 8 perguntas abertas, visando identificar como são realizadas as avaliações empregadas pelo MCTI e a percepção dos atores envolvidos, disponível o roteiro para consulta no apêndice B. As entrevistas foram realizadas com coordenadores e analistas responsáveis pela gestão da Lei do BEM, todos concursados e acumulam mais de de 8 anos de experiência no órgão, os quais serão tratados nessa pesquisa como “Entrevistado 1”, “Entrevistado 2”, “Entrevistado 3” e “Entrevistado 4”.

3.4 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo consiste em uma técnica de ciência empírica que se fundamenta em procedimentos sistemáticos, com objetivo de produzir inferências sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos específicos, buscando a descrição, quantificação ou interpretação de uma determinada característica, explorando seus significados, intenções, consequências e contextos (SAMPAIO;

LYCARIÃO, 2021). Por meio desses métodos, é possível identificar indicadores, sejam eles quantitativos ou não, que viabilizam a inferência de informações relevantes sobre as condições de produção e recepção dessas mensagens (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo se estrutura em três pólos cronológicos: 1) “pré-análise”, período em que os documentos são selecionados, e são formuladas intuições e indicadores que nortearão a interpretação final; 2) “exploração material”, aplicação sistemática dos procedimentos definidos na pré-análise, com a implementação de ações de codificação, enumeração e categorização, procedimentos que podem ser aplicados manualmente ou por meio de programas de computador; e 3) “tratamento dos resultados e interpretações”, esforços do pesquisador em elaborar inferências a partir dos dados encontrados e realizar interpretações tomando como base os objetivos previstos (BARDIN, 2011).

Neste estudo, os documentos selecionados para análise incluem os diários de campo resultantes da observação como participante, as transcrições das entrevistas e os relatórios de gestão produzidos pelo MCTI, a análise dessa seleção foi orientada pelas categorias e subcategorias definidas na tabela 1, localizada no referencial teórico. Quanto à etapa de exploração do material, optou-se por utilizar o Iramuteq, um software ligado ao pacote estatístico R, para auxiliar a análise de conteúdo.

4. Resultados

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa com base nos objetivos específicos. A primeira subseção visa identificar a metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelo MCTI de acordo com o referencial teórico e a segunda subseção busca avaliar a percepção dos gestores sobre as práticas adotadas.

A Lei do BEM (Capítulo III da Lei nº 11.196/2005) visa estimular as atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no setor privado, por meio de incentivos tributários, desde que a empresa tenha gastos com PD&I, seja tributada pelo lucro real, possua certidão negativa de débito e tenha lucro tributável apurado ao ano. A política pública em questão possui característica autoaplicável, ou seja, as empresas utilizam do incentivo e posteriormente enviam para o Ministério as informações comprovando que estão aptas, sem precisar de uma habilitação prévia. As informações que as empresas devem prestar ao MCTI são referentes aos projetos de PD&I que foram incentivados, mediante o preenchimento e envio do Formulário para Informações sobre Atividades de Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação Tecnológica - FORMP&D, do próprio ministério.

Após o envio das informações por meio do FORMP&D, o MCTI inicia uma análise dos projetos de PD&I com o suporte de professores universitários, para averiguar se os projetos realmente são de inovação e se os dispêndios declarados estão de acordo. Após essa etapa, um parecer preliminar é fornecido à empresa, com a oportunidade de recurso, para em seguida, o parecer final ser encaminhado à Receita Federal. Esse processo é realizado exclusivamente para comprovar a aptidão das empresas que fizeram uso do benefício, por isso existe uma diferença entre as empresas que preencheram o FORMP&D e as que foram efetivamente habilitadas como aptas para tanto. Adicionalmente, o MCTI elabora os relatórios anuais de gestão de incentivos fiscais, destacando os resultados obtidos por meio da aplicação da Lei do BEM.

4.1 A metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelos gestores do MCTI

Os relatórios anuais de gestão de incentivos fiscais detalham os resultados do último ano fiscal, tendo como fonte primária as informações extraídas dos "Formulários para Informações sobre Atividades de Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação Tecnológica - FORMP&D", preenchidos pelas empresas que escolheram usufruir dos incentivos fiscais da Lei do BEM. Para a elaboração dos relatórios, os dados coletados no FORMP&D são submetidos a um tratamento e análise por parte da equipe responsável do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Os relatórios apresentam uma introdução detalhada sobre a Lei do BEM, delineando os incentivos promovidos pela legislação, uma lista de siglas com suas respectivas definições, um histórico abrangente contendo todos os atos normativos publicados sobre o assunto (lista 3), uma série de resultados que a política pública apresenta e um anexo que enumera todas as empresas beneficiárias no ano-base analisado no relatório.

Tabela 3 - Atos normativos publicados referentes a lei do bem

Ato Normativo	Ementa
Lei nº 11.196/2005, arts. 17 a 26	Lei que institui os Incentivos à Inovação Tecnológica – Lei do Bem – Capítulo III
Decreto nº 5.798/2006	Decreto que regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica da Lei do Bem
Lei nº 11.774/2008	Altera a Lei nº 11.196/2005 para contemplar empresas do setor de informática e introduzir a depreciação acelerada.
IN RFB nº 1.187/2011	Instrução Normativa que disciplina os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica da Lei do Bem

LC nº123/2006	Lei que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte
Portaria MCTI nº 715/2014	Portaria que estabelece o procedimento de análise dos formulários FORMP&D
Portaria MCTI nº 788/2014	Portaria que estabelece a criação de Comitês de Auxílio Técnico – CAT, para atividades de natureza consultiva

Fonte: Relatório de gestão MCTI (2015).

Quanto aos resultados da política pública, eles são apresentados ao longo dos documentos (2012, 2013, 2014 e 2015) por meio de gráficos de coluna, gráficos em pizza, gráficos em linha, gráficos de áreas e tabelas, representando os seguintes indicadores:

a) Indicador da evolução histórica no número de empresas participantes

Tabela 4 - Quantidade de empresas participantes e habilitadas x ano-base

Empresas	Ano - base			
	2012	2013	2014	2015
Participantes (*)	1.042	1.158	1.206	1.110
Habilitadas (**)	787	977	1.008	964

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

(*) representa o número total de empresas que enviaram seus formulários (FORMP&D) ao MCTI e usufruíram do incentivo.

(**) representa o número real das empresas que foram classificadas como habilitadas após análise do MCTI.

No que se refere a este indicador, é apresentado pelo ministério o crescimento ano a ano em relação ao número de empresas participantes e habilitadas desde o ano 2012, com exceção de 2015, em que pela primeira vez ocorreu uma retração do número de empresas participantes e habilitadas, saindo de 1206 empresas

participantes e 1008 habilitadas em 2014 para 1110 e 964 respectivamente no ano-base 2015, acontecimento justificado pelo MCTI:

“motivado tanto pela conjuntura econômica que o País atravessava quanto pela disposição das empresas em realizar investimentos em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.” (Relatório MCTI 2015, pág. 13).

O relatório ano-base 2012 aponta que, considerando o número de empresas que realizam atividades de PD&I no país, o quantitativo de beneficiários poderia ser mais significativo, entretanto existe uma série de fatores que influenciam este cenário, como o desconhecimento da legislação e a necessidade das empresas operarem em regime de lucro real.

Com base nisso, nota-se uma abordagem mais centrada no monitoramento gerencial, onde os dados são apresentados sem uma análise aprofundada sobre as razões por trás de tal acontecimento. Falta uma exploração mais detalhada e fundamentada nos dados, que possa esclarecer a conjuntura econômica do país e explicar os motivos pelos quais o engajamento das empresas em realizar atividades de PD&I diminuiu que resultou na retração de empresas em 2015. Adicionalmente, no ano-base 2014 houve um aumento apenas de 4,15% em comparação ao ano anterior, fator que poderia ser mais explorado, visando entender as motivações para este tímido crescimento.

Por outro lado, embora o relatório de 2012 tenha realizado uma análise sobre o número de empresas beneficiárias ainda ser pequeno em relação ao número total de empresas que realizam PD&I no Brasil, e os possíveis motivos que acarretam tal fenômeno, ainda seria proveitoso realizar avaliações formativas, no sentido de entender se existe algum gargalo na implementação de política pública que esteja provocando a baixa aderência das empresas a esta política pública.

b) Indicador da quantidade de empresas participantes por regiões do país.

Tabela 5 - Empresas participantes por regiões do país

Regiões/Brasil	Empresas Cadastradas x Ano base			
	2012	2013	2014	2015
Sudeste	634	711	727	685
Sul	332	362	388	320
Centro-Oeste	17	22	22	35
Norte	18	19	26	27
Nordeste	41	44	43	43
Total Nº Empresas (*)	1042	1158	1206	1110

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

(*) representa o número total de empresas que enviaram seus formulários (FORMP&D) ao MCTI e usufruíram do incentivo.

No que se refere ao número de empresas por regiões do país, o relatório ano-base 2012 destaca como explicação para a maior concentração de beneficiários nas regiões Sul e Sudeste o fato de abrigarem os maiores parques industriais do país, com um alto índice de industrialização. É relevante notar também que nos outros três relatórios (2013, 2014 e 2015) não são apresentados fatores que explicam a discrepância em relação à concentração de empresas por regiões, apesar dessa característica persistir ao longo dos anos.

Além disso, os quatro relatórios analisados destacam os esforços empregados pelo MCTI juntamente com instituições públicas e privadas para sensibilizar e mobilizar os empresários das regiões que possuem menor concentração de empresas beneficiárias, com o objetivo de difundir a cultura de inovação e apresentar a importância dos incentivos como estímulo ao PD&I. No entanto, ao longo dos relatórios, não são apresentados dados que comprovem que as regiões centro-oeste, norte e nordeste não possuem uma cultura inovadora e não conhecem sobre os incentivos e que poderiam ser fatores contribuintes para a menor adesão aos incentivos.

c) Indicador da quantidade de projetos de PD&I.

Tabela 6 - Projetos de PD&I declarados

Ano-base	Pesquisa Básica (PB)	Pesquisa Aplicada (PA)	Desenvolvimento Experimental (DE)	Total de Projetos PD&I
2014	856	4.120	8.757	13.733
2015	452	3.414	6.270	10.136

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

Esse indicador foi apresentado apenas nos relatórios do ano-base 2014 e ano-base 2015, o qual apresenta o total de projetos de P&DI declarados pelas empresas por meio do FORMP&D e classificados pelas próprias empresas como atividades de pesquisa básica (PB), pesquisa aplicada (PA) e desenvolvimento experimental (DE). Cabe ressaltar que desse montante, ainda existe uma análise do MCTI e da curadoria de professores para entender se os projetos realmente se configuram como de PD&I e estão classificados corretamente.

O MCTI explica no relatório que a maior concentração dos projetos classificados como Desenvolvimento Experimental se deve a maior ênfase que as empresas possuem em buscar resultados reais dos projetos, ou seja, no desenvolvimento prático das inovações tecnológicas para o mercado, e não apenas estudos e novos conhecimentos. Essas análises sugerem que o MCTI realizou uma avaliação somativa desses resultados, julgando o mérito de cada categoria, e explicando os motivos pelos quais uma categoria é priorizada em relação às outras.

Embora os relatórios ano-base 2012 e 2013 não apresentarem dados referente a quantidade de projetos de PD&I declarados e as suas respectivas classificações, destacam a existência de uma confusão conceitual sobre a definição de Pesquisa Básica, Aplicada ou Desenvolvimento Experimental. Esse fator muitas vezes resulta na ausência de informações nos FORMP&D sobre como os novos produtos foram elaborados, quais os problemas tecnológicos foram resolvidos e se houve necessidade de novos conhecimentos ou foram utilizados os já existentes na equipe. Isso também reforça o esforço do MCTI em realizar uma avaliação somativa, no sentido de entender gargalos na implementação da política, em específico nas respostas dos formulários.

d) Indicador dos investimentos em PD&I por parte das empresas participantes.

Tabela 7 - Ano-base x Investimento em PD&I

Ano-base	Montante de Investimento
2012	R\$ 5,34 bilhões
2013	R\$ 6,74 bilhões
2014	R\$ 9,25 bilhões
2015	R\$ 8,90 bilhões

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

Em relação ao investimento em PD&I pelas empresas, é apresentado no relatório ano-base 2012 que o investimento realizado foi menor que no ano-base 2011, representando uma queda de 22%. Porém, como explicação para esse fenômeno, o ministério utiliza da mesma argumentação utilizada para explicar a retração de empresas participantes no ano 2015:

“tal fato é decorrente dos efeitos colaterais gerados pelo próprio cenário macroeconômico que tem, até certo ponto, desestimulado ou inibido novos investimentos em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.” (Relatório MCTI 2012, pág. 9).

Por isso, conforme evidenciado neste estudo, observa-se que o ministério demonstra uma tendência de monitoramento gerencial, sem apresentar dados concretos que justifiquem a retração de investimentos em P&D. Esse aspecto é ainda mais crucial, dado que é o centro do objetivo central da Lei do BEM, a qual objetiva estimular os investimentos privados em atividades de PD&I, sendo necessário uma avaliação de eficácia.

Por outro lado, nos relatórios ano-base 2013 e 2014, o MCTI apresenta que o crescimento do número de empresas participantes da Lei do BEM acompanhou o aumento no valor dos investimentos aplicados em projetos de PD&I, ao mesmo tempo em que caiu no ano de 2015, conforme a retração de empresas beneficiárias. Uma abordagem mais detalhada desse indicador permitiria uma avaliação mais aprofundada para compreender a eficácia da política pública em estimular os investimentos das empresas em inovação.

e) Indicador de dispêndios de custeio e redução da base de cálculo do IRPJ e CSLL.

Tabela 8 - Dispêndios de custeio e redução da base de cálculo IRPJ / CSLL

Ano-base	Nº Empresas (*)	Dispêndios de custeio	Redução incentivada
2012	787	R\$ 5,22 bilhões	R\$ 3,05 bilhões
2013	973	R\$ 6,73 bilhões	R\$ 4,67 bilhões
2014	1.008	R\$ 8,05 bilhões	R\$ 5,03 bilhões
2015	964	R\$ 6,54 bilhões	R\$ 4,12 bilhões

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

(*) Refere-se ao número de empresas habilitadas

(**) Refere-se ao Total Geral de Redução Incentivada para Base de Cálculo (BC) do IRPJ e CSLL.

Dentro do investimento total realizado pelas empresas, representado no indicador “D”, existe a distinção entre os dispêndios de custeio (gastos destinados a cobrir despesas relacionadas aquisição de material de consumo, contratação de serviços, compra de matéria prima, entre outros) e os dispêndios de capital (aquisição de material permanente). Nos quatro relatórios analisados, são apresentados uma relação entre os gastos das empresas com custeio e o valor da redução incentivada.

Porém, apesar da divulgação desses dados pelo ministério, existe uma oportunidade de aprimoramento da análise por meio de uma avaliação mais robusta, tendo em vista que a atual abordagem, centrada no monitoramento gerencial, pode ser expandida para apresentar uma compreensão mais profunda sobre o crescimento ou redução dos dispêndios com custeio e da redução incentivada.

f) Indicador de dispêndios de capital e benefícios diretos.

Tabela 9 - Dispêndios de capital e benefícios diretos

Ano-base	Nº Empresas (*)	Dispêndios de capital	Total de Incentivos Diretos (**)
2014	1.008	R\$ 139,34 milhões	R\$ 71,63 milhões
2015	964	R\$ 137,11 milhões	\$ 103 milhões

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

(*) Refere-se ao número de empresas habilitadas

(**) Refere-se ao Total Geral de Incentivos Diretos: Redução de 50% do IPI, Redução a Zero do IRRF, Depreciação Acelerada Integral e Amortização Acelerada.

Assim como no indicador “e” foram apresentados os dispêndios com custeio, o relatório também apresenta os dispêndios de capital e o total de incentivos diretos relacionados a esses gastos. Entretanto, os relatórios ano-base 2012 e 2013 não disponibilizam uma base de dados específica referente aos dispêndios de capital, restringindo-se somente aos dispêndios de custeio.

Além disso, semelhante ao que foi apresentado no indicador anterior, existe uma margem para uma análise mais detalhada desses dados, com uma avaliação mais abrangente, extrapolando as características do monitoramento gerencial, a fim de estabelecer correlações mais substanciais entre esses dados e os demais indicadores apresentados ao longo do relatório, buscando estabelecer relações de causa e efeito.

g) Indicador de geração de renúncia fiscal dos investimentos em PD&I.

Tabela 10 - Geração de renúncia fiscal dos investimentos em PD&I

Ano-base	Nº Empresas (*)	Total de renúncia fiscal
2012	787	R\$ 1,04 bilhão
2013	973	R\$ 1,58 bilhão
2014	1008	R\$ 1,71 bilhão
2015	964	R\$ 1,17 bilhão

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

(*) Refere-se ao número de empresas habilitadas

Neste indicador, é apresentado pelo relatório o total de renúncia fiscal e a quantidade de empresas que correspondem a esse montante, destacando que a dedução dos dispêndios com PD&I, classificados como despesas operacionais (custeio) para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL, já são excluídos normalmente da base de cálculo por qualquer empresa. Portanto, o ganho real com dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, é gerado com a aplicação dos incentivos fiscais do IRPJ e CSLL apresentados na tabela x.

Entretanto, existe espaço para aprimorar a abordagem desses indicadores, explorando uma avaliação mais profunda para compreender a eficiência da relação entre a renúncia fiscal proposta por essa política pública e seus resultados. Ademais, seria importante promover uma análise comparativa entre a Lei do BEM e outras estratégias semelhantes do setor público que visam estimular as atividades de PD&I no setor privado, buscando compreender os custos e resultados associados às diferentes iniciativas.

h) Indicadores de contratação para PD&I.

Tabela 11 - contratação para PD&I

Ano-Base	N° de Pesquisadores Exclusivos Contratados						
	Doutor	Mestre	Pós-Graduado	Graduado	Tecnólogo	Técnico Nível Médio	Total
2012	640	1.538	5.369	12.245	513	3.938	24.243
2013	697	1.630	2.155	13.219	1.035	5.323	24.059
2014	484	1.077	2.094	12.660	372	3.686	20.373
2015	677	1.478	2.495	12.854	385	3.408	21.297

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

Por fim, os relatórios apresentam também as contratações de pesquisadores (doutores, mestres, pós-graduados, graduados, tecnólogo e técnico nível médio) em contrapartida a dedução adicional de até 20%, no caso de incremento do número de

pesquisadores contratados com dedicação exclusiva à pesquisa no ano-base, em relação à média do ano anterior que a Lei do BEM promove.

Este é um importante indicador, que demonstra o esforço do MCTI em realizar uma avaliação de efetividade, entendendo os impactos que a política pública promove, além do objetivo principal estabelecido em sua estruturação. A contratação de pesquisadores fortalece os quadros técnicos das empresas, impulsionando o desenvolvimento de novos produtos e processos, tornando a indústria brasileira mais competitiva. Além disso, se trata de uma oportunidade para contratação de engenheiros e pesquisadores locais, além de possibilitar o retorno de profissionais brasileiros que trabalham no exterior.

Com base nesses indicadores e análises dos relatórios de gestão do MCTI sobre a Lei do BEM, dos anos 2012, 2013, 2014 e 2015 foi identificado que o modelo de monitoramento do ministério é majoritariamente um monitoramento gerencial, tendo em vista que a maior parte dos indicadores possuem o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da política, em um sentido mais rotineiro, e não de realizar uma avaliação sobre o seu impacto e desempenho, estabelecendo relações de causa e efeito.

Essa interpretação surge a partir do entendimento de que o monitoramento gerencial tem como foco o acompanhamento da implementação de uma política pública, medindo como estão os resultados, enquanto a avaliação tem um caráter mais aprofundado, medindo os impactos da política, buscando entender a motivação por trás de cada resultado e estimando se a intervenção gerou resultados os esperados na sua formulação.

Apesar disso, é possível observar que o ministério também realiza avaliações, ainda que de maneira discreta, analisando a efetividade da Lei do BEM, buscando entender o impacto dos resultados na sociedade, como por exemplo na contratação de profissionais. Também foi perceptível a realização, também de maneira discreta de avaliações formativas, no sentido de entender os gargalos na implementação da política, em específico do FORMP&D, além da avaliação somativa, onde o MCTI buscou explicar os motivos pelos quais uma categoria de PD&I é priorizada em relação às outras.

Ademais, ao analisar os relatórios a partir do escopo das subcategorias definidas no referencial teórico, foi possível identificar que o ministério apresenta indicadores referente aos recursos aplicados e aos resultados atingidos por meio do seu monitoramento. Por outro lado, nas atividades de avaliação, foram realizadas análises de efetividade e eficácia, juntamente com a produção de dados, estudos, gráficos e informações elaboradas sobre os resultados alcançados e o público alvo da política pública.

No entanto, foi identificado que os relatórios publicados estão significativamente desatualizados, considerando que o último publicado foi o de 2015, ao mesmo tempo em que o FORMP&D é preenchido anualmente pelas empresas. Ademais, ao analisar o relatório e o arcabouço legal da Lei do BEM, foi constatado que o MCTI deve, em conformidade com o § 2º, do Art 14, do Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006, submeter à Secretaria da Receita Federal as informações relacionadas aos incentivos fiscais concedidos, ou seja, o ministério possui os dados porém a operacionalização dos relatórios está atrasada, considerando que os dados foram coletados e submetidos à Receita Federal.

Esse fato foi constatado a partir das entrevistas realizadas, em que o entrevistado 4 afirmou que existe uma demanda grande de projetos acumulados para serem analisados. Somado a isso, o entrevistado 1 também informou que a equipe precisou se desdobrar na operacionalização da análise e classificação dos projetos e por isso os relatórios precisaram ficar em situação de espera.

Entretanto, também foi explicado pelo entrevistado 1 que os relatórios de gestão dos anos 2016 e 2017 já estão prontos e serão publicados ainda em 2023, pois estão passando por revisões. Um ponto crucial destacado pelo entrevistado 4 foi o impacto da pandemia, que dificultou a análise dos projetos, considerando que os professores das universidades não estavam em Brasília, para realizar a consultoria e apoiar o MCTI nessas questões.

Considerando que os relatórios estavam desatualizados, buscou-se uma fonte alternativa com informações mais recentes, e foi encontrado um dashboard no site do MCTI que fornece dados atualizados até o ano-base de 2022. O painel apresenta indicadores como a quantidade de empresas beneficiárias, a distribuição regional das empresas, o montante de investimento, a quantidade de projetos realizados, a

renúncia fiscal, a distribuição de empresas por setores e a contratação de profissionais com dedicação exclusiva para os projetos de PD&I. No entanto, esses dados foram disponibilizados sem uma análise, evidenciando mais uma vez a predominância do modelo de monitoramento gerencial nas práticas do ministério.

Por meio do Iramuteq, gerou-se uma nuvem de palavras contendo as 100 palavras mais frequentes presentes nos diários de campo, nos relatórios de gestão do MCTI e nas transcrições das entrevistas:

Imagem 1 - Nuvem de palavras



Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Na análise da nuvem de palavras, são visíveis em destaque os termos relacionados à definição da Lei do BEM, como “empresa”, “incentivo”, “fiscal”, “projeto” e “inovação”. Um ponto notável é a presença destaca da palavra “monitoramento”, indicando sua recorrência nos documentos analisados, além disso, o termo “avaliação” também foi identificado dentre as 100 palavras mais recorrentes, ainda que de forma menos predominante.

4.2 As avaliações do MCTI na percepção dos gestores

Considerando que foram identificadas atividades predominantemente de monitoramento gerencial e poucas de avaliação por parte do ministério, o objetivo das entrevistas foi entender os motivos pelos quais não são realizadas avaliações mais estruturadas e robustas pelo MCTI, e as motivações dos relatórios de gestão estarem desatualizados, identificando também a percepção dos gestores acerca disso.

A partir das informações coletadas, foi perceptível que o tamanho da equipe para a Lei do BEM, hoje composta por cinco pessoas, não é o suficiente para a quantidade de demanda existente. O entrevistado 1 mencionou a previsão de um concurso público para o ministério ainda no ano de 2023, fator fundamental para que a equipe consiga se desdobrar em outras atividades, além das operacionais, tendo em vista que atualmente é o que mais consome tempo dos servidores.

Quando questionados sobre como otimizar o monitoramento e avaliação da Lei do BEM, o entrevistado 1 destacou que os cinco servidores atualmente estão envolvidos com o operacional, ou seja, a análise e classificação dos projetos enviados pelas empresas, acumulados desde 2018 até 2021. Devido a isso, sobra pouco tempo para dedicar atenção ao monitoramento e mais especificamente para a avaliação dos resultados da Lei do BEM.

No entanto, os entrevistados mencionaram que informalmente costumam realizar comparações com outros países e consultar sites internacionais, como o da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para identificar instrumentos internacionais de Ciência e Tecnologia e aplicar em avaliações da Lei do BEM. Ademais, o entrevistado 1 informou que a equipe tem o interesse em realizar avaliações mais robustas, visando identificar o retorno que essa política pública gera para a sociedade civil. O entrevistado 4, também informou que existem muitos cases de projetos de sucesso realizados pelas empresas com a adoção dos incentivos fiscais da Lei do BEM, mas é necessário tempo para criar estudos com esses indicadores.

Os entrevistados mencionaram que essa é uma demanda levantada pelos professores das universidades, quando vão prestar consultoria para o ministério. O entrevistado 1 destacou que os professores sempre solicitam a realização de

avaliações robustas, considerando que o MCTI possui todos os dados necessários para isso. Além disso, também foi informado pelo entrevistado 1 que na sua percepção as avaliações mais robustas são necessárias para apresentarem aos outros órgãos, como por exemplo a Receita Federal, que entende o incentivo como um custo, mas para o ministério é um incentivo e a partir de relatórios de avaliação pode ser comprovada esse entendimento.

Quanto aos principais desafios enfrentados atualmente no trabalho de monitoramento e avaliação, o entrevistado 1 informou que o maior empecilho na execução de um monitoramento e avaliação mais robusto da política pública, é a quantidade de projetos que o ministério possui em “backlog” para analisar, hoje, cerca de 11 mil projetos.

No entanto, é esperado que até o fim do ano tenha avanços relacionados à execução de instrumentos de monitoramento e avaliação, já que o entrevistado 1 informou que o MCTI está desenvolvendo um sistema que terá a função de automatizar algumas questões operacionais, e conseqüentemente a equipe terá mais tempo para se desdobrar em questões de monitoramento e avaliação

Portanto, pode-se concluir que, embora o ministério não esteja realizando atividades de avaliação e o monitoramento esteja consideravelmente atrasado, os servidores do ministério possuem consciência da situação e desejam se desdobrar em análises sobre a Lei do BEM. No entanto, atualmente o desafio da equipe consiste em realizar tantas demandas operacionais com um efetivo pequeno, fator que tem limitado a atuação desses profissionais, que compreendem a importância de apresentar para a sociedade o impacto da política pública.

5. Considerações finais

As políticas de incentivos tributários, como a Lei do BEM, têm o sentido de estimular o setor privado a agir de acordo com as expectativas do Estado, porém é essencial acompanhar os seus resultados para verificar sua efetividade, eficácia e eficiência e corrigir possíveis problemas que possam ocorrer na sua implementação. Nesse sentido, é necessário que os indicadores de monitoramento e avaliação estejam baseados nos conceitos da administração gerencialista e pós-gerencialista, visando apresentar indicadores com base em resultados.

Além disso, as atividades de monitoramento e avaliação são instrumentos de controle extremamente necessários para promover a transparência, subsidiar a fiscalização por parte da sociedade e assegurar que os subsídios estejam bem empregados. Ainda assim, o papel de monitorar e avaliar políticas públicas não cabe apenas aos órgãos de controle, os próprios órgãos executores das políticas públicas devem implementar mecanismos que realizam essas funções, visando atender o Artigo 70 da Constituição Federal, o qual estabelece que o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, deve ser exercido tanto por meio de controle externo, quanto pelo controle interno em cada poder.

Dito isso, a pesquisa realizada revelou que o ministério adota predominantemente uma abordagem de monitoramento de natureza gerencial, carecendo de um monitoramento analítico que forneça subsídios para uma avaliação mais estruturada. Além disso, ficou claro também que o modelo de monitoramento e avaliação utilizados pelo ministério é de natureza ex-post, considerando que ocorre após a implementação da política pública. Ademais, foi perceptível que o MCTI não possui o hábito de implementar metodologias de avaliação de maneira abrangente, limitando-se às abordagens mais introdutórias, e conseqüentemente necessitando de uma maior estruturação nesse aspecto.

Nos relatórios de gestão, foi possível identificar que os indicadores fiscais se mesclam com os indicadores relacionados à Ciência e Tecnologia, os quais deveriam estar claramente separados. Isso se torna ainda mais relevante, considerando que os resultados relacionados ao fomento das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) deveriam ter prioridade, por serem o cerne da política em questão, antes da apresentação dos indicadores fiscais. Além disso, é evidente que um grande

desafio enfrentado pelas políticas públicas é a ênfase nos custos associados aos resultados dessas políticas, contudo, é necessário considerar não apenas os custos, mas também os resultados diretos e os efeitos secundários que essas políticas geram noutras áreas.

Em grande medida, a ausência de ênfase nos indicadores relacionados à Ciência e Tecnologia nos relatórios de gestão também evidencia uma lacuna no desenho da política pública, onde não se buscou realizar uma definição precisa de seus objetivos centrais. A definição desses objetivos claros durante a formulação da política é crucial, pois estabelece bases sólidas para a intervenção, permitindo a elaboração de indicadores-chave para o monitoramento e avaliação ex-post.

Portanto, fica claro que o MCTI carece de uma metodologia e rotinas estabelecidas para conduzir atividades de monitoramento e avaliação da Lei do BEM. Ademais, com base nas entrevistas, constatou-se que os servidores possuem o interesse em realizar tais atividades, entretanto enfrentam dificuldades devido à grande quantidade de demanda operacional exigida pela política pública em questão. Somado a isso, foi identificado também que os relatórios de gestão, os quais apresentam dados sobre o monitoramento realizado pelo ministério estão consideravelmente desatualizados, uma vez que o último publicado foi o do ano de 2015.

Considerando o que foi apresentado até aqui, os resultados da pesquisa apontaram para algumas dificuldades no que diz respeito à realização das atividades de monitoramento e avaliação, como instrumentos de controle. Diante disso, esta pesquisa sugere algumas sugestões. São elas:

Ação 1 - contratação de mais profissionais - Foi percebido que o número de servidores para analisar os projetos e realizarem as atividades de monitoramento e avaliação da política pública é pequeno, provocando um atraso tanto na entrega das análises dos projetos, quanto na realização dos relatórios de gestão. Para isso, pode ser realizado contratações de um efetivo de profissionais por meio de concurso público ou contratos temporários.

Ação 2 - contratação de uma avaliação formativa - Considerando que atualmente a equipe responsável pela Lei do BEM não está conseguindo realizar as análises dos

projetos e o desenvolvimento dos instrumentos de controle, se faz necessário a contratação de uma avaliação formativa, a qual segundo Imas e Rist (2009) visa identificar possíveis gargalos na gestão do programa. Para isso, pode ser aberto um chamamento público ou edital de licitação, para que empresas que realizam esse tipo de trabalho submetam suas propostas no edital.

Ação 3 - publicação dos relatórios de gestão atrasados - Tendo em vista que o último relatório de monitoramento publicado foi o de 2015, é importante que o ministério faça a publicação dos que estão atrasados. Para que isso seja possível, é necessário um trabalho intensivo para finalizar a análise dos projetos das empresas e os servidores iniciem a execução dos relatórios, por isso o MCTI pode realizar a requisição de funcionários públicos federais de outros ministérios para finalizar essa demanda.

Ação 4 - desenvolvimento de uma metodologia de avaliação centrada na análise de efetividade, eficácia e eficiência - Tendo em vista que o ministério não possui uma metodologia de avaliação bem estruturada da Lei do BEM, é importante desenvolvê-la, considerando também que essa é uma demanda frequentemente solicitada pelos professores que prestam consultoria para a análise dos projetos de PD&I. Para isso, o ministério pode abrir um edital de licitação para contratar uma empresa que desenvolva essa metodologia, considerando que atualmente o MCTI não possui efetivo profissional suficiente. Além disso, é importante que as avaliações abarquem três critérios, sendo elas: 1) eficácia, buscando averiguar se a política pública está conseguindo estimular as atividades de PD&I no setor privado; 2) efetividade, entendendo se a Lei do BEM promove impactos que vão além dos estímulos às atividades de PD&I; e 3) eficiência, analisando o custo dos resultados e comparando com iniciativas semelhantes que buscam também incentivar as atividades de PD&I.

6. Referências

7º Orçamento de Subsídios da União - Relatório de Subsídios Tributários, Financeiros e Creditícios do Período de 2003 a 2022. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>

AGROSINO, Michael. **Etnografia e Observação Participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ALBUQUERQUE, E.M. **Sistema Nacional de inovação no Brasil: uma análise introdutória a partir de dados disponíveis sobre a ciência e a tecnologia**. Revista da Economia Política, vol. 16, nº. 3 (63), julho-setembro/1996.

COHEN. E.: FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ARAÚJO, Sebastião Brito de. **Evolução da Administração Pública no Brasil focando o princípio da eficiência**. 2014. Monografia (Bacharel em Direito) - Centro de Ciência Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2014.

ASHEIM, B.; GRILLITSCH, M.; TRIPPL, M. **Regional Innovation Systems: Past - Presence – Future, Circle: Papers in Innovation Studies**. Oslo, v. 36, 2015.

Bardin, L.(2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.

Boletim sobre os subsídios da união - Lei do Bem. Brasília: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2021/boletim-de-subsidios-da-uniao-edicao-19-lei-do-bem.pdf>

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm

BRASIL. **Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006.** Regulamenta os incentivos fiscais às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, de que tratam os arts. 17 a 26 da Lei nº 11.196, de 21.11.2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5798.htm

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2009.

CALZOLAIO, A. E. ; DATHEIN, R. **Políticas Fiscais de Incentivo à Inovação: uma avaliação da Lei do Bem**. Porto Alegre: ANPEC SUL, 2012.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Renovar, 2004.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento Gerencialista ao Pós-NPM** . Brasília: Ipea, 2017.

COHEN. E.: FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DAVID, P. A.; HALL, B. H.; TOOLE, A.A. **Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence**. Research Policy, n. 29, 2000.

FREEMAN, Christoph. **The ‘National System of Innovation’ in historical perspective**. Cambridge Journal of Economics, v. 19, 1995.

FREEMAN, Christoph. **Technology policy and economic performance**. Londres: Pinter Publishers London and New York, 1987.

GOLD, Raymond L. **Roles in sociological field observations**. Social Forces, 1958.

HOLANDA, Nilson. “A Crise Gerencial do Estado Brasileiro”. In: João Paulo Reis Velloso, org. (1993). Brasil: a superação da crise . São Paulo: Nobel, 1993.

IMAS, L.G. M; RIST, R. C. **the road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Washington: World Bank, 2009.

JANNUZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas-SP: alínea editora, 2016.

Lassance, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática.** Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

MINAYO, Maria Cecília. S.(org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 22ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012.

NICOLAU, J. A.; PARANHOS, Júlia. **Notas sobre o conceito de inovação.** Textos de Economia, Florianópolis, v.9, n.1, p.23-37, jan./jun.2006.

PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública:** propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Monografia (Curso de Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público). João Pessoa: Escola de Contas Otacílio da Silveira (ECOSIL)/Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB)/Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA)/Universidade Federal da Paraíba/UFPB, 2004.

PAULINO, Hideljundes Macêdo. **Avaliação e monitoramento de políticas públicas: criação de um modelo sistêmico aplicado ao Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte.** 2014. Projeto de intervenção (Mestrado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

RAMOS, M. P.; SHABBACH, L. R. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2012.

Referencial de Controle de Benefícios Tributários do Tribunal de Contas da União (2022). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/07/24/C0/D61A4810B4FE0FF7E18818A8/Referencial_controle_beneficios_tributarios_web.pdf

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SCHUMPETER, J.A. A teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

VIOTTI, E. Brazil: **from S&T to innovation policy? The evolution and the challenges facing Brazilian policies for science, technology and innovation**. México: Conferência Globelics, 2008.

XAVES, Andréa Camila Correia. **O Gerencialismo no ciclo das Políticas Públicas: o monitoramento no modelo integrado de gestão do estado de Pernambuco**. X Congresso CONSAD de Gestão Pública.

XERXENEVSKY, Lauren Lewis. **Avaliação de políticas pública: uma revisão conceitual** In: OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro (Org.). Políticas públicas: definições, interlocuções e experiências. Caxias do Sul: Educs, p. 121.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa: do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A. DIÁRIOS DE CAMPO

Diário de campo 01 - Descrição das características da organização e indicação dos documentos a serem coletados e analisados

A residência terá como objetivo geral mapear, sistematizar e descrever o modelo de monitoramento e avaliação implementados para a Lei do BEM, uma política pública de incentivo tributário que visa incentivar as empresas a investirem em atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), buscando a inovação tecnológica, por meio da redução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), calculado sobre os dispêndios das empresas com atividades de PD&I aplicado no ano subsequente do realizado. Por isso, a pesquisa consiste em identificar a metodologia de monitoramento e avaliação utilizada pelos gestores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, órgão responsável por operacionalizar a política pública, além de aferir a percepção dos gestores acerca das avaliações realizadas pelo Ministério.

Sabe-se que a residência consiste em uma análise in locus, ou seja, a observação do programa no local em que ele ocorre, por isso, este trabalho visa identificar como é realizada as metodologias de monitoramento e avaliação da Lei do BEM, e qual a percepção dos gestores acerca dessa metodologia, por isso, se dará no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações localizado na Esplanada dos Ministérios - Brasília, mais especificamente na Coordenação de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia, do Departamento de Apoio aos Ecossistemas de Inovação no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, o qual é responsável por propor, coordenar, supervisionar e acompanhar a Lei do BEM.

Portanto, os documentos que serão coletados e analisados, são os relatórios do próprio Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI de monitoramento e avaliação da Lei do BEM realizados até então. Posteriormente, esses relatórios e estudos de avaliação serão enquadrados em uma tabela, identificando dados como: objetivos, método de avaliação, ano e resultados.

Contudo, o cenário político-institucional externo está de certo modo instável, isso porque no ano de 2023 ocorreu a troca de governo, anteriormente comandado pelo Ex-Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro e agora sob a condução do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, alterando também grande parte dos cargos da administração pública federal. Diante disso, diversos órgãos da administração pública federal ainda estão em processo de reestruturação interna, buscando se adequar aos novos objetivos da agenda do governo, além de estarem com algumas nomeações atrasadas, dentre eles, está o MCTI que ainda não possui grande parte das nomeações e passa por uma reorganização, gerando certa dificuldade na operacionalização da pesquisa de campo.

Por conta disso, houve uma certa dificuldade em agendar um primeiro contato com o interlocutor responsável pela gestão da Lei do BEM, o Coordenador Geral de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia. Entre os dias 14 de abril e 02 de maio de 2023, foi realizada uma intensa rotina de ligações e e-mails para o órgão com o objetivo de agendar uma reunião, mas as tentativas não obtiveram sucesso, e no dia 03 de maio o até então Coordenador se aposentou. Em decorrência disso, no dia 08 de maio de 2023 foi realizado um novo contato, esse com sucesso, em que ficou agendada uma primeira reunião no dia 15 de maio às 14h30, com a Coordenadora Substituta.

Diário de campo 02 - Descrição das etapas realizadas da pesquisa e mapeamento dos possíveis entrevistados

Realizei o primeiro contato presencial no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI no dia 13 de maio de 2023 com a Coordenadora Substituta, da Coordenação de Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia, e a Analista da área. No momento da reunião, foi apresentado pelas partes do MCTI um panorama geral sobre a Lei do BEM, destacando a maneira como ocorre a sua operacionalização, com foco na avaliação dos projetos submetidos pelas empresas, o qual tem como objetivo integrar a universidade e as indústrias, tendo em vista que o Ministério abre um chamamento público para que doutores de Universidades façam a avaliação dos projetos, visando uma aproximação das duas partes.

Além disso, apresentei o objetivo da minha pesquisa, as etapas em que consiste, e os dados que preciso para elaborar a minha residência, destacando que é importante ter acesso aos relatórios de gestão da Lei do BEM, considerando que vou avaliar os mecanismos de monitoramento e avaliação da Política Pública implementados pelo MCTI. Ademais, questionei como eu poderia solicitar o acesso a esses dados, para que eu tenha domínio dessas informações de maneira célere, e foi informado por parte da Coordenadora Substituta, que o ideal seria utilizar os meios oficiais, solicitando o acesso por e-mail e retomando o contato por meio dos números oficiais do Ministério.

Na oportunidade do encontro, a Analista informou que a equipe está empenhada em garantir a máxima eficiência do site e perguntou sobre qual a minha percepção da plataforma. Informei que o site contava com dados muito interessantes e que eram de extrema relevância para o entendimento da Política de Subsídio, porém muitas informações estavam desatualizadas, como por exemplo, o nome do Ex-Coordenador que já se aposentou continuar constando como o dirigente da pasta, o que pode levar os usuários do site a cometerem equívocos.

Também fui questionado pela Coordenadora Substituta, o motivo por eu ter escolhido essa Política de Subsídio em específico e o que eu considerava ser um diferencial, comparada com as demais políticas semelhantes que existem no Brasil. Respondi que dois principais fatores despertaram o interesse em pesquisar mais sobre o assunto, o primeiro é o fator da Lei ser autoaplicável, ou seja, as empresas que submetem os projetos ao Ministério não precisam de uma habilitação, apenas enviar o relatório das atividades para avaliação. E o segundo fator é a transversalidade da política, que não contempla um setor específico e sim as atividades de inovação em todos os segmentos.

Por fim, considero que esse primeiro contato foi importante para estreitar os laços com o Ministério, explicar sobre o que se trata a minha pesquisa, e os motivos pelos quais eu me interessei sobre o tema. Percebi também, que tanto a Coordenadora Substituta, quanto a Analista, ficaram interessadas no meu projeto e se mostraram disponíveis em ajudar no que for necessário. De fato, a Coordenadora inclusive me convidou para participar de um evento que o MCTI irá promover sobre a Lei do BEM, demonstrando um compromisso em me envolver nas atividades

relevantes. Quanto à identificação dos possíveis entrevistados, devido à reestruturação em andamento no Ministério, ainda não foi possível obtê-los, mas ficou acordado que solicitarei essas informações por e-mail.

Diário de campo 03 - Resumo do andamento da pesquisa e das entrevistas realizadas

Prosseguindo na realização da minha pesquisa, no dia 31 de maio de 2023 solicitei por e-mail o acesso aos relatórios de monitoramento e avaliação realizados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para iniciar a análise de dados e posteriormente as entrevistas. Entretanto, houve certa morosidade por parte do Ministério em me responder com as informações que solicitei. Após uma série de contatos por telefone e e-mail, obtive uma resposta da Coordenadora Substituta no dia 13 de junho de 2023, com os relatórios de gestão da Lei do BEM que o MCTI produz, porém o último relatório de acesso público foi o do ano de 2015, com previsão de publicação o de 2016 e 2017 apenas no segundo semestre de 2023. Além disso, ao iniciar a análise dos documentos, pude perceber que o MCTI realiza apenas o monitoramento dessa Política Pública de Subsídio e não a avaliação.

Com relação ao relatório de gestão do Ministério, pude perceber que o relatório tem uma ótima contextualização com uma linguagem fácil de entender, explorando todos os atos normativos de regulamentação da Lei, e especificando todos os incentivos que as empresas beneficiárias podem conseguir. Além disso, o relatório apresenta dados referente ao número de empresas participantes, os segmentos, o número de empresas por estado, o prejuízo fiscal, além de uma evolução histórica da quantidade de empresas participantes. O Relatório de 2015 apresenta também um estudo comparativo com os últimos dez anos da Política Pública, destacando que no ano de 2015 foi o primeiro desde o primeiro relatório (2006) a apresentar uma retração do número de empresas participantes.

Porém, conforme mencionado anteriormente, apesar de o relatório conter informações importantes, está significativamente desatualizado, uma vez que a última versão publicada foi a de 2015. Ao analisar o relatório e o arcabouço legal, pude constatar que o MCTI deve, em conformidade com o § 2º, do Art 14, do Decreto nº 5.798, de 7 de junho de 2006, submeter à Secretaria da Receita Federal as

informações relacionadas aos incentivos fiscais concedidos. Ou seja, pode ser que esteja acontecendo um atraso por parte do Ministério na elaboração desses relatórios de gestão, considerando que os dados já foram coletados e submetidos à Receita Federal. Ademais, apesar de o MCTI realizar apenas relatórios de monitoramento sobre a Política Pública, encontrei uma série de artigos acadêmicos em que realizam a avaliação da Lei do BEM, os quais também serão analisados para gerar maior robustez na minha pesquisa.

Com relação às entrevistas, ainda não foi possível agendá-las com os representantes do Ministério devido a reestruturação do novo governo que ainda não foi finalizada, e no site ainda permanecem as informações do governo passado, dificultando o processo de mapeamento dos interlocutores, com exceção da Coordenadora Substituta, com quem planejo realizar uma entrevista. Além disso, também solicitei a indicação de mais três possíveis nomes para a Coordenadora, visando o prosseguimento da minha pesquisa.

Diário de campo 04 - Relato dos resultados parciais da pesquisa

O quarto diário, de dimensão “registro parcial”, teve como objetivo apresentar um relato dos resultados parciais da pesquisa, a partir de uma primeira análise tanto dos relatórios de gestão do MCTI quanto das entrevistas realizadas.

Na semana do dia 04/07/2023 foram realizadas as entrevistas com três servidores do MCTI: o entrevistado 1, o entrevistado 2 e o entrevistado 4. As entrevistas foram realizadas de forma coletiva e seguindo um formato semi estruturado, visando um maior diálogo com os entrevistados. A partir das entrevistas, foi observado que apesar de o ministério não ter relatórios focados na avaliação da política pública, os servidores entendem a necessidade de iniciar um trabalho com esse enfoque, e pretendem iniciar esse movimento no segundo semestre de 2023, período em que será lançado um novo sistema na coordenação da Lei do BEM.

APÊNDICE B. ROTEIRO SEMI ESTRUTURADO DAS ENTREVISTAS

1 - Nome e Cargo no Ministério

2 - Há quanto tempo trabalha com a Lei do BEM

3 - Quantas pessoas estão na equipe da Lei do BEM

4 - Considerando que os dados já foram coletados pelo relatório que as empresas devem enviar, qual o motivo pelo qual o último relatório publicado foi o de 2015?

5 - O que poderia otimizar o monitoramento e avaliação da Lei do BEM?

6 - Quais os principais desafios encontrados hoje em dia no trabalho de monitorar e avaliar essa Política Pública?

APÊNDICE C. LISTA DE RELATÓRIOS DE GESTÃO

Relatório Anual Lei 11.196/05 - Ano Base 2012, disponível em:
<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/arquivo/relatorio-p-d/relatorio-anual-lei-11-196-05-ano-base-2012.pdf>

Relatório Anual Lei 11.196/05 - Ano Base 2013, disponível em:
<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/arquivo/relatorio-p-d/relatorio-anual-lei-11-196-05-ano-base-2013.pdf>

Relatório Anual Lei 11.196/05 - Ano Base 2014 - Retificado, disponível em:
<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/arquivo/relatorio-p-d/relatorio-anual-lei-11-196-05-ano-base-2014-retificado.pdf>

Relatório Anual Lei 11.196/05 - Ano Base 2015, disponível em:
<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/arquivo/relatorio-p-d/relatorio-anual-lei-11-196-05-ano-base-2015.pdf>