

A Avaliação de Implementação de Política de Ciência, Tecnologia e Inovação à Luz da Teoria da Agência

Autoria: Annik Passos Marôcco, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima, Suely de Fátima Ramos Silveira, Ricardo Roberto Behr, Jeferson Boechat Soares, Nina Rosa da Siveira Cunha

Resumo

Este artigo apresenta a análise e descrição da implementação da agenda de políticas de CT&I com base na definição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI elaborado no período de 2004 a 2007. Estudou-se a evolução das legislações e das normatizações de ciência, tecnologia e inovação, seus conceitos e aplicações na política industrial do cenário brasileiro. Empregaram-se os conceitos e contribuições da Teoria da Agência aplicada nas relações institucionais mantidas entre o Governo Federal (FINEP) e Governo Estadual representado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e uma agência de fomento estadual. Os objetivos do estudo foram compreender a análise das relações de cooperação e parceria entre as instituições para execução do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas – PAPPE. Com o estudo dos instrumentos legais que suportaram a relação da agência entre as referidas instituições, buscou-se averiguar como foi a atuação da agência de fomento no cumprimento da agenda de políticas de CT&I orientadas para o desenvolvimento tecnológico no setor produtivo de Minas Gerais.

1. Introdução

Desde a década de 1980, época caracterizada por um intenso processo de globalização da economia mundial, os efeitos advindos da revolução tecnológica repercutem fortemente gerando as chamadas inovações industriais, e cada vez mais, a intensidade dos impactos das novas tecnologias desencadeia, não apenas a transformação das oportunidades de mercado, mas a transformação de toda a sociedade.

Dessa forma, a transformação advinda da globalização tem obrigado os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil, a produzirem suas próprias tecnologias para que possam garantir a qualidade dos produtos e a própria condição de competitividade no mercado internacional. O processo de globalização tem a característica de ser atualmente, um indutor direto da inovação e do desenvolvimento tecnológico de novos produtos e processos submetidos frequentemente, a um ambiente competitivo entre as organizações.

O processo de desenvolvimento econômico nacional avançou gradativamente em direção à introdução de novas tecnologias como acontece na indústria metalúrgica, eletroeletrônica, de telecomunicações e de informática, além de setores específicos, como o agrícola e o de transportes.

No sentido contrário ao cenário brasileiro da década de 1980, países como a Coreia do Sul, Índia e China absorveram a industrialização da época e concomitantemente, foram capazes de visionar, de maneira rápida, o início de um processo de mudança nas políticas públicas referentes ao incentivo à educação, a formação de técnicos e cientistas, bem como, ao investimento em pesquisa de áreas específicas como medidas de prospecção tecnológica. Assim, se tornaram altamente competitivos graças à inovação tecnológica decorrente da incorporação de novos conhecimentos e tecnologias nos processos produtivos dos setores público e privado.

O processo de mudança política conduziu à compreensão de que a meta governamental estabelecida para aqueles países era de levá-los a condição de economia desenvolvida, apoiada no tripé formado pela indústria, educação e conhecimento em ciência e tecnologia, que somente se fez por um conjunto de normas e orientações adequadas para o alcance de objetivos políticos propostos por seus governantes. O conhecimento dos técnicos e

cientistas assimilado nas universidades e aplicado nos processos produtivos quer públicos ou privados, foram amparados por uma forte gestão pública com diretrizes para uma política científica e tecnológica voltada para a criação de riquezas naqueles países.

De maneira inversa ao cenário desses países que concentraram esforços na formação de técnicos e cientistas inseridos nas indústrias de base e direcionados a aumentar a capacidade produtiva do país, o Brasil, até bem pouco tempo, concentrava aproximadamente 77% dos cientistas atuando em universidades e instituições públicas, o que responde por mais de 60% dos investimentos dedicados somente à pesquisa tecnológica.

Os grupos de pesquisa distribuídos quase que exclusivamente nas universidades públicas brasileiras constituem o principal *locus* de desenvolvimento de pesquisa e de formação de pessoas e atuam, em geral, de forma bastante distanciada das necessidades e prioridades do segmento produtivo.

Costa e Borges (2006, p. 63), descrevem que a inovação é a materialização em novos produtos e serviços do conhecimento adquirido nas universidades, nos laboratórios e, muitas vezes, no próprio mercado. Os autores entendem que inovação é elemento estratégico para o desenvolvimento das nações e consideram que a inovação ocorre prioritariamente nas empresas.

Portanto, afirmam os autores que o investimento dos países desenvolvidos consiste na cadeia ciência, educação, tecnologia e inovação como sendo os condutores efetivos para o alcance de alta qualidade de vida e de desenvolvimento social e econômico. Para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, investir em inovação é fator primordial para o desenvolvimento e crescimento econômico das regiões e do próprio país.

Dentro do contexto dos governos estaduais, responsáveis pela implementação de políticas públicas federais, no caso de CT&I, ressalta-se o Estado de Minas Gerais como co-responsável pelo desenvolvimento das empresas por meio da indução e fomento da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação. Assim, este artigo se propôs a discutir *como uma agência de fomento cumpre com a agenda de políticas de CT&I, orientadas para o desenvolvimento tecnológico no setor produtivo de Minas Gerais?*

Atualmente, na opinião dos agentes públicos, as recentes políticas de inovação tecnológica estão no centro da política de desenvolvimento nacional e o setor produtivo mineiro se insere, portanto, em um novo paradigma de industrialização, baseado na inovação.

2. Agenda de Políticas de CT&I para o Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

Em 2003, um novo desenho da gestão pública estadual desenvolveu-se em um contexto marcado pelas dimensões da globalização, integração e interdependência visando o alcance do desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; reorganização da gestão pública estadual e recuperação do vigor político de Minas Gerais. A dimensão integração destacava-se no novo modelo, com foco em resultados em propostas às organizações públicas para o alinhamento das ações estratégicas aos objetivos de Governo e, não mais o alinhamento aos meios característicos da administração pública anterior.

Portanto, a partir de 2003, criam-se os instrumentos estratégicos como o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que define a estratégia de longo prazo do governo, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que detalha o PMDI para um período de quatro anos, os programas e ações do governo e a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) com objetivo de assegurar o foco estratégico principal do Governo, através da especificação dos projetos estruturadores.

Dessa forma, uma Agenda de Prioridades foi conduzida para aproximações sucessivas entre o nível técnico e político administrativo, inseridos nos setores (agropecuário, industrial e serviços) mais representativos do Estado de Minas Gerais. Nos objetivos da Agenda de Prioridades destacava-se a ação direcionada para tópicos fundamentais do processo de

desenvolvimento social e econômico do estado: o fomento inovador ao desenvolvimento tendo o Estado no papel de facilitador, trazendo a iniciativa privada e o incentivo para aqueles que investem e correm riscos para participar do processo de desenvolvimento de Minas Gerais. De maneira geral, passou a ser prioridade do governo criar e manter um ambiente atrativo e propício aos investimentos produtivos de novos empreendimentos e competências.

Esperava-se, portanto, que Minas Gerais através de toda gestão pública engajasse o movimento para facilitar a vida do empreendedor e para tanto, seria dada ênfase no investimento e na amplitude da inserção da ciência e tecnologia, para agregar valor à produção estadual, enfatizando o agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais com maior potencial competitivo. As cadeias produtivas representam uma seqüência de setores econômicos, unidos entre si por relações significativas de compra e venda, na qual os produtos são crescentemente elaborados. As cadeias produtivas resultam da crescente divisão do trabalho e da maior interdependência entre os agentes econômicos. Considera-se ser uma seqüência aproximadamente linear de setores que se entrelaçam dentro de uma estrutura econômica. Os arranjos produtivos locais representam aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. O investimento em C&T tornou-se condição necessária para o desenvolvimento de Minas Gerais.

Paralelamente às ações direcionadas para inserção da ciência e tecnologia na promoção do desenvolvimento social e econômico do Estado de Minas Gerais, acrescentou-se a ação de *viabilização de novas formas de financiamento para empreendimentos públicos* voltados para produtos tecnologicamente competitivos, originais, modernos, arrojados, o que foi possível somente com um investimento contínuo em inovação.

A proposta do PMDI direcionava o Governo de Estado a ajustar o seu marco legal e a desenvolver um amplo processo de aproximação e de formação de alianças das instituições de ensino/pesquisa com o setor privado e com a sociedade organizada.

Na perspectiva política de um novo cenário para a economia estadual, embasada em ações estratégicas do PMDI, destacou-se a relevância de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) concentradas nas universidades públicas do estado, como fator indutor de criação de políticas de CT&I redirecionando o setor produtivo a arrojar um novo sistema estadual ancorado pela implementação de atividades de alto conteúdo tecnológico.

Os objetivos definidos a partir de 2007, atenderam a estratégia de promover no estado, a presença de empresas dinâmicas e inovadoras. O foco da nova gestão pública direcionou atenção ao crescimento econômico por meio de programas de fomento econômico, infraestrutura em ciência e tecnologia e construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade econômica de Minas Gerais.

No segmento voltado ao investimento, o governo visou a construção de um ambiente de negócios favorável com o fortalecimento e ampliação da competitividade das empresas e dos arranjos produtivos mineiros; promoção agressiva de investimento orientada para agregação de valor; apostas estratégicas de inovação, reestruturação radical da institucionalidade mineira de inovação e formação profissional – qualificação e requalificação, orientada pela demanda.

Aos agentes públicos, responsáveis pela efetivação do PMDI, coube o compromisso de formular e implementar políticas de ciência e tecnologia articuladas com a política federal industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE). Assim, a política voltava-se para a conquista de resultados a serem alcançados a partir da definição de metas com diretrizes para

a participação do investimento privado em atividades de P&D e indução do desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação no Estado de Minas Gerais.

3. Teoria da Agência

A Teoria da Agência analisa a relação que se estabelece entre uma parte - o *principal* e outra parte - o *agente*, que ao receber a delegação de autoridade passa a estar autorizado a agir em nome desse principal, através da celebração de um contrato.

A delegação de autoridade que confere ao agente o direito de atuar em nome do principal insere um problema de agência que passa a existir no momento em que o agente, que deve sempre atuar no melhor interesse do principal, passa a atuar, ao contrário, em seu próprio interesse pessoal e até conflitante ao do principal.

Para evitar o conflito de interesse, Jensen e Meckling (1976) afirmam ser necessário o alinhamento dos interesses e consideram ser responsabilidade do principal criar mecanismos de incentivo e controle do comportamento do agente para que haja uma convergência dos respectivos objetivos. Tais incentivos podem ser positivos como prêmios de compensação, planos de incentivos, planos de desempenho ou negativos como demissões e penalidades contratuais.

No que se refere ao controle do comportamento do agente, técnicas de monitoramento, auditorias, sistemas de informação dentre outras podem ser aplicadas para que o resultado das ações do agente possa ser validado com os objetivos traçados pelo principal.

Dessa forma, a partir da existência de um acordo bilateral, de um lado o principal e do outro o agente, este detentor de autonomia adquirida pela delegação de poder e predomínio de intenções de interesse particular, torna-se evidente as divergências de metas, atitudes, objetivos e divisão de trabalho daquelas do principal. A divergência de interesses se faz quando a aquisição de informações por parte do agente desencadeia o processo de assimetria de informação comprometendo a relação de agência realizada no âmbito das estruturas organizacionais.

A assimetria de informação, portanto, surge das diferenças em diversidade e profundidade das informações fornecidas pelo agente ao principal, uma vez que o agente estando à frente do processo, possui acesso mais amplo e profundo das informações podendo controlar o tipo e a qualidade da informação transmitida ao principal. Emerge neste contexto decorrente das divergências de interesse e informações, o problema de agência.

3.1 Relação de agência

Eisenhardt (1989) considera ser o *contrato*, a unidade de análise existente entre principal e o agente. O contrato se faz pelo qual uma ou mais pessoas (principal(is)) contratam outra pessoa (agente) para executar algum serviço em favor dele(s) e que envolva delegar ao agente alguma autoridade de tomada de decisão. Complementa o autor que o ponto essencial da Teoria da Agência é determinar o contrato ótimo entre relações do principal e agente, baseados em aspectos comportamentais versus resultado.

Nossa, Kassai e Kassai (2000), entendem que a relação consiste ser uma conexão contratual que confere ao agente o compromisso de prestar um serviço em benefício do principal, atribuindo ao agente certos poderes de decisão com o objetivo de maximizar o bem-estar do principal.

Sanchez e Araújo (2005, p. 159), afirmam que para obter o sucesso na relação principal e agente há de se considerar os seguintes aspectos: a) a feitura do contrato deve prever as diversas alternativas de comportamento do agente; b) o esquema de incentivos deve ser

modelado para que o agente tenha interesse em atingir os objetivos do principal e c) no caso do principal não puder observar continuamente o desempenho do agente e/ou não saber julgá-lo, deve estabelecer um sistema de seleção, monitoramento e controle confiável.

3.2 Aspectos da teoria da agência na administração pública

Bresser-Pereira (1998) conceitua administração pública gerencial como a administração de serviços públicos orientados para a obtenção de resultados. Ressalta haver diferenças da administração gerencial para a administração burocrática pelo fato da existência da descentralização; da delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; do rígido controle sobre o desempenho aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, como modo muito mais eficiente de gerir o Estado.

Dessa forma, a administração pública envolve todos os órgãos e entidades integrantes da União, Estados e Municípios e Distrito Federal, os quais exercem de forma descentralizada funções administrativas visando o alcance de objetivos de Governo. Os órgãos e entidades formais responsáveis por alguma função estatal e prestação de serviços públicos são assim chamados de agentes públicos subdivididos em dois grupos: políticos e burocráticos (ou burocratas).

Os agentes políticos são representantes do Estado (principal) com atuação da plena liberdade funcional e autoridade pública suprema de governo, responsáveis por formular a política, as diretrizes do aparato público, bem como prover os recursos necessários para apoiar tomadas de decisões estratégicas no âmbito da esfera federal.

Os agentes burocráticos são vinculados à administração indireta do Estado (agentes) dispendo de poder administrativo para apoiar a realização das tarefas administrativas. Uma característica forte que os coloca em vantagem aos agentes políticos refere-se à especialização de seus componentes, competência técnica, capacidade organizacional e domínio de certa quantidade e qualidade de informação.

O modelo da Teoria da Agência encontra, no contexto da administração pública, subsídios para evidenciar o problema de agência ao destacar a questão da assimetria de informação presente no relacionamento entre o Estado (principal) e o agente burocrático. O domínio da informação, a competência técnica e o conhecimento específico atribuem ao agente um *poder burocrático* responsável pela execução da política e administração dos recursos públicos disponíveis, muitas vezes direcionados na defesa dos interesses e vantagens particulares caracterizando assim, uma forte evidência de um comportamento oportunista do agente burocrático.

Dessa forma, recai sobre o agente político, o Estado, a responsabilidade de implementar mecanismos para controlar o *poder burocrático* de tal forma a impor limites à ação oportunista dos agentes do Estado mediante o fato do agente político delegar autoridade ao agente burocrático na implementação de política pública.

O controle do agente político exercido sobre o agente burocrático tem o propósito de fiscalizar as atividades desenvolvidas, a título de garantir a observância de suas finalidades e como estas foram aplicadas pelos agentes burocráticos nas respectivas unidades administrativas controladas.

Segundo Piscitelli (1995), na esfera política da administração pública, surge a necessidade de se buscar atender a determinados objetivos no momento de implementar mecanismos de controle interno da parte do agente político sobre o agente burocrático no intuito de minimizar as características do problema de agência, tais como: i) revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; ii) avaliar a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a

consecução dos objetivos; iii) avaliar a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e iv) avaliação dos resultados.

Entretanto, Sanchez e Araújo (2005), analisam que estes controles são formalistas e consideram que os agentes políticos conseguem fazer cumprir somente com a atividade de verificar se os gastos são feitos de acordo com o processo contábil e legal correspondente, vindo os demais objetivos a ficar confinados à fragilidade de execução do acompanhamento por parte dos agentes políticos.

A fragilidade se justifica pela questão da dificuldade do Estado intervir para implementar reformas administrativas que visem aumentar o poder de controle interno sobre a problemática da assimetria de informação e do comportamento gerado pelas preferências e escolhas políticas e administrativas da burocracia pública.

A ciência política considera essencial que a organização do Estado estabeleça objetivos claros para orientar a gestão pública, assim como criar sistemas de controle interno e externo que possibilitem a prática de mecanismos que consigam fortalecer a capacidade institucional, ou seja, capacidade estatal de estabelecer, garantir e fortalecer instrumentos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle e coerção.

No entanto, Sanchez e Araújo (2005), complementam, afirmando que o controle sobre a burocracia pública é de difícil consecução. Consideram ser um problema de delegação de autoridade e justificam que a Teoria da Agência leva a identificar três importantes premissas com relação à necessidade de aplicar o controle interno sobre a burocracia pública: i) necessidade imperativa de diminuir os custos de se obter informações; ii) necessidade de obter ganhos em expertise (para saber avaliar as escolhas do agente) e iii) formulação de uma arquitetura institucional de forma a existir coincidência de interesses entre os agentes do Estado [agente burocráticos] e o principal, para evitar o problema do “controle sobre o controlador”.

Przeworski (1998) contribui com a problemática de agência e considera também outros mecanismos de controle interno, passíveis de serem praticados pelo principal sobre a administração pública. Trata-se de um controle gerencial com características burocráticas pelo fato da burocracia pública estar mais conforme com as regras do que com os incentivos. O estilo burocrático, portanto, poderia estar atrelado à formulação de contratos adequados que prezem pela triagem e seleção de agentes quanto ao desempenho potencial das funções administrativas; fiscalização institucional através de outro agente com autoridade para vetar ou bloquear a ação oportunista do agente burocrático; criação de múltiplos principal(s) e múltiplos agentes na intenção de responsabilizar de forma distribuída à coleta de certa quantidade e qualidade maior de informações sem a centralização em um único principal ou agente; estabelecimento de competição entre agentes acreditando obter na concorrência a facilitação da aferição do desempenho a ser combinada a incentivos adequados, para melhora do desempenho e a descentralização de atividades de serviços públicos repassando as responsabilidades para unidades locais do governo.

O mesmo autor acrescenta mais dois conceitos de mecanismos de controle interno. O primeiro, consiste no mecanismo de “*patrulha de polícia*” e “*alarme de incêndio*”. O primeiro trata-se de como fazer o controle *a priori* dos processos, em oposição ao controle *a priori* por resultados. Aborda a questão dos agentes burocráticos serem julgados pelo respeito e cumprimento às regras rígidas e pelo que fazem constar nos relatórios contábeis. O segundo mecanismo de “*alarme de incêndio*” refere-se à produção de informação para o controle através da participação da sociedade organizada. Baseia-se na informação gratuita do público a respeito do desempenho da organização do Estado podendo este vir a estabelecer comparações com o desempenho de outras administrações similares.

Przeworski (1998), portanto, orienta para que sejam implementados mecanismos de controle pelo “alarme de incêndio”. A intenção da proposta é abrir espaço para a prática da

governança nas organizações do Estado cuja definição, segundo Siffert Filho (1998), refere-se a um conjunto de padrões de articulação e cooperação entre agentes políticos e agente burocráticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.

Sob outra ótica, Pinto (2001) analisa a questão da possibilidade de equipar a administração pública gerencial com outro mecanismo de controle interno que possibilite uma intervenção estatal efetiva sobre a burocracia pública de tal forma, que esta atue de modo a satisfazer o interesse público e não apenas estar motivada exclusivamente pelos interesses particulares. Sugere o autor em estudo, a criação de um mecanismo que possa ser gerado pela administração interna do governo a fim de obter um desempenho satisfatório no alcance de metas e objetivos a serem perseguidos pela burocracia pública.

Assim, o referido autor comenta ser possível implementar como mecanismo de controle interno a celebração de um contrato bilateral, entre o Estado e a burocracia pública, conhecido recentemente na administração pública como *contrato de gestão*. O contrato como forma de controle interno sobre a burocracia pública orientada para efetivamente prestar serviços de relevância social com êxito nos resultados alcançados.

Pinto (2001) conceitua contrato de gestão como um termo no qual a entidade matriz estabelece responsabilidades assumidas pela entidade que recebe o recurso e que se presta a determinados comportamentos. Complementa o autor com a análise perspectiva de *principal x agente* de Przeworski (1998) complementa que o contrato de gestão procura institucionalizar e estabelecer, de forma contratual, uma relação entre o governo (principal), detentor de um mandato político, e uma instituição (agente), responsável pela execução de uma determinada política pública.

Assim sendo, os contratos de gestão objetivam que a administração pública pelo menos se aproxime, em determinadas áreas do serviço público, da eficiência em prol do bem estar e interesse público, na qualidade dos serviços prestados como também, no controle e alcance de resultados.

Dessa forma, os objetivos definidos por Piscitelli (1995), em proposta na avaliação de possíveis mecanismos de controle interno do agente político sobre a burocracia pública corresponde na análise realizada por Pinto (2001), ser alternativa eficaz de consolidar, na essência do contrato de gestão, uma forma de institucionalizar o controle materializado na relação *principal x agente*. O contrato de gestão como instrumento de controle interno, tem como fim executar o processo de avaliação dos meios empregados, recursos utilizados para a consecução dos objetivos, avaliação da eficácia, verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos e avaliação dos resultados alcançados pelos agentes burocráticos.

O objetivo do contrato de gestão é permitir a avaliação do desempenho da burocracia pública mediante o estabelecimento de diretrizes estratégicas, ações e indicadores para alcance de resultados.

Em outra análise, Justen Filho (2002, p. 639), expõe sobre a natureza jurídica do contrato de gestão, como o ato que apresenta apenas natureza *consensual*, mas não contratual, de um simples acordo de compromissos, um fato jurídico institucional. Mais ainda, o autor reverencia o contrato de gestão, notadamente por considerá-lo um instrumento de: transparência governamental; ampliação da racionalidade estatal; controle e avaliação da atuação estatal; assim, na medida em que "representa uma espécie de formalização de *compromissos políticos* [no caso, entre o Estado e a burocracia pública]".

A elaboração do contrato baseia-se, necessariamente, no planejamento, que culminará com o estabelecimento dos objetivos e metas a serem atingidos durante sua vigência, assim como de indicadores de desempenho que permitam avaliar, de forma objetiva, os resultados apresentados, em comparação com os compromissos acordados no documento. Para garantir que as políticas públicas formuladas pelo poder público sejam implementadas e as demandas

e expectativas atendidas com o cumprimento das metas e objetivos pretendidos pelo agente burocrático, o mecanismo de celebração e monitoramento do contrato de gestão devem possibilitar a identificação - preferencialmente, de forma antecipada - de eventuais dificuldades ou desvios, a tempo de se promoverem alterações necessárias seja nas condições, seja nos objetivos e metas ou na sua forma de implementação.

4. Método de Estudo das Relações Institucionais

O artigo analisa e descreve a implementação da agenda de políticas de CT&I com base na definição do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI elaborado no período de 2004 a 2007. A metodologia aplicada focou uma abordagem predominantemente qualitativa com características de pesquisa descritiva a fim de possibilitar a formação de uma idéia mais ampla sobre a atuação de uma agência de fomento. O acesso direto aos documentos públicos e não-públicos possibilitaram um estudo de caso aprofundado das relações institucionais e aplicação da análise de conteúdo detalhada sobre a importância da agência de fomento em induzir e implementar políticas de CT&I no desenvolvimento tecnológico mineiro.

A relação institucional estudada manteve-se entre o governo federal e estadual através da análise da aplicação da Teoria da Agência no processo de implementação de políticas de CT&I por meio de dois instrumentos que efetivaram a relação contratual para o controle do Estado sobre a burocracia pública: o Convênio e o Termo de Outorga. As dimensões observadas foram o governo federal e o estadual. O método insere o conceito de relação *principal x agente* estabelecida quando delegado ao agente autoridade e responsabilidade para executar ações públicas em nome do *principal*. O *principal* representado pelo Governo Federal (FINEP), ao aplicar o processo de implementação de agenda de políticas de CT&I estende, em parceria com o governo estadual (agências de fomento - *agente*), a responsabilidade de induzir e fomentar atividades de P&D correlatas à inovação para determinadas áreas prioritárias e de interesse dos programas federais e estaduais. É responsável por gerenciar os recursos financeiros repassados pela instituição federal para pesquisa e desenvolvimento de projetos tecnológicos

O *agente* representado pela atuação de uma agência de fomento tem como referência às atribuições que lhe confere a esfera federal e a Constituição do Estado de Minas Gerais, com orientações emanadas pelos programas e políticas públicas de CT&I estaduais.

Para delinear o contexto, o programa PAPPE (Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas), executado no período de 2004 a 2006 e específico da agenda de políticas de programas federais, foi avaliado em virtude do programa apresentar abrangência por todo estado brasileiro, com efetiva relevância no Estado de Minas Gerais.

A Figura 1 ilustra a estrutura do método para o estudo das relações institucionais inseridas no contexto da separação de propriedade e controle da gestão e implementação de políticas de CT&I.

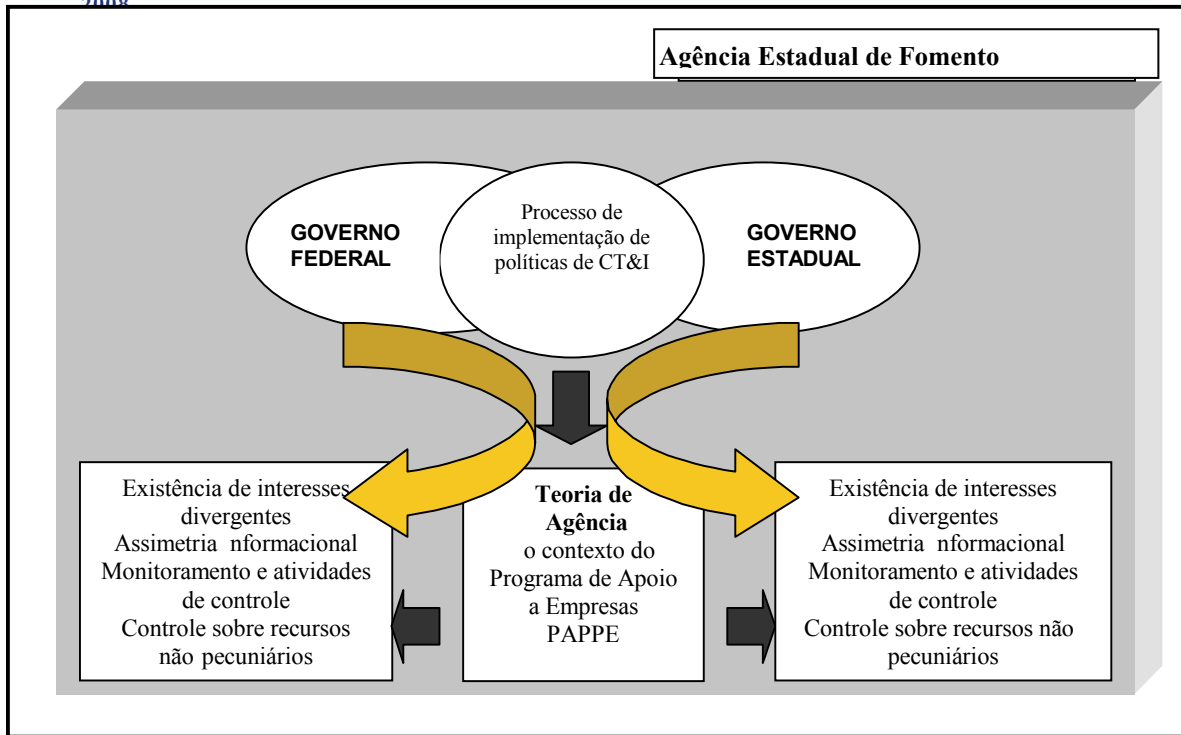


Figura 1 Método de pesquisa para o estudo das relações institucionais inseridas na implementação de políticas de CT&I.

Fonte: Elaboração própria

Na relação entre *principal X agente* está presente a possibilidade de ocorrer conflitos que se manifestam pela existência de interesses divergentes e fontes de assimetria informacional por parte da agência de fomento, levando a FINEP a definir técnicas de controle tais como, monitoramento e fiscalização.

Foram selecionadas determinadas categorias para auxílio no processo de análise de conteúdo das relações institucionais inseridas na implementação de políticas de CT&I. As categorias utilizadas para análise da aplicação da Teoria da Agência podem ser definidas como:

- **Existência de interesses divergentes:** o fato de agentes e principais não possuírem interesses idênticos promove a relação comportamentos divergentes por parte do agente que são compreendidos como desvios em relação às ações racionais previstas pelo principal e muitas das vezes, resultam em ações que não correspondem aos melhores interesses do principal.
- **Assimetria informacional:** dada a existência do acesso diferenciado às informações, uma grande diversidade de informações pode comprometer os interesses propostos pelas partes ou por uma delas. Algumas fontes de assimetria informacional podem ser identificadas na ocorrência de: i) informação oculta, como sendo a quantidade diferente de informação entre as partes não sendo possível ao principal monitorar as ações de seu agente pelo motivo de estar afastado do processo e ii) ação oculta como decorrência da utilidade de determinada atividade para o agente ser diferente para o principal. Os níveis de satisfação ou insatisfação ou esforço do agente são ocultos ao principal.
- **Monitoramento e atividades de controle:** implementação de técnicas para avaliar e coibir o comportamento dos agentes através da aplicação de métodos de auditoria, sistemas formais de controle, restrições orçamentárias e sistemas de incentivo por compensação.

- **Controle sobre resultados não-pecuniários:** aplica-se o monitoramento da produção e o uso de resultados que não quantitativos monetariamente dada a dificuldade de observação e medição por parte do principal sob as ações do agente.

5. As Relações Institucionais do Processo Político de CT&I Segundo a Teoria da Agência

A partir dos pressupostos da Teoria da Agência foi analisada a relação institucional entre FINEP e agência de fomento na execução do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas – PAPPE. Esta relação institucional possibilitou estabelecer, por meio de Convênio, o repasse de recursos financeiros e apoio nas atividades de pesquisa e desenvolvimento de projetos tecnológicos para os setores produtivos de Minas Gerais. Da mesma forma, a relação institucional entre a agência de fomento, instituições de ensino/pesquisa e pesquisadores beneficiados por meio do Termo de Outorga, foi devidamente investigada.

Nas relações institucionais inseridas no processo de implementação de políticas de CT&I, o convênio PAPPE propôs o desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento por meio da relação de cooperação técnica-financeira entre FINEP e a agência de fomento com enfoque na execução de projetos tecnológicos inseridos nas diretrizes da política de ciência, tecnologia e inovação.

A relação de cooperação foi firmada no primeiro governo de Aécio Neves, no período de 2004 a 2007, por convênio, com a associação da FINEP, Secretaria Estadual de Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) e agência de fomento para aproximação de empresas mineiras com instituições de ensino/pesquisa e pesquisadores com o intuito de gerar inovações tecnológicas no Estado de Minas Gerais.

Considerando que a ciência e tecnologia se tornaram estratégias no desenvolvimento econômico e social do Estado, o referido Convênio teve por objetivo financiar atividades de pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos inovadores em fases que precedem os processos de comercialização. As atividades de pesquisa e desenvolvimento foram empreendidas por pesquisadores atuando diretamente ou em cooperação com empresas de base tecnológica sediadas no Estado de Minas Gerais.

Na execução do convênio PAPPE ficou a cargo da FINEP, que assumiu a coordenação geral. O Estado de Minas Gerais, representado pela SECTES, coube a intermediação do convênio junto à agência de fomento e o governo federal objetivando compatibilizar e racionalizar políticas e programas de ciência e tecnologia para a promoção da inovação tecnológica, tendo em vista assegurar a transferência de conhecimento das instituições de ensino/pesquisa para o setor produtivo e o alcance do aumento da competitividade das empresas mineiras. Em contrapartida, a agência de fomento coube assumir o gerenciamento do PAPPE, que o fez por orientação programática das diretrizes políticas da SECTES.

A relação de cooperação presente no convênio entre os órgãos federal e estadual teve como meta proporcionar, reciprocamente, a cooperação e o apoio técnico, administrativo, financeiro e operacional essenciais na execução do PAPPE.

Com finalidade específica, o PAPPE apoiou pesquisadores articulados com o desenvolvimento econômico e tecnológico do estado e do país, por meio do fortalecimento das empresas de base tecnológica e lançamento de produtos e processos inovadores no mercado, atendendo às diretrizes das políticas de CT&I no estado.

Da mesma forma, a SECTES, desde o início da nova gestão do governo, no ano de 2004, defendia a idéia de um Estado direcionado para uma política estadual de CT&I mais pragmática e condizente com a política federal, com capacidade de promover à sociedade condições mais favoráveis no âmbito econômico, tecnológico e social. Assim, FINEP e SECTES (principal) atuaram junto a agência de fomento (agente), através de mecanismos de controle, fiscalização e sanções por um período de 2(dois) anos consecutivos.

Repassados os recursos financeiros pela FINEP, coube à agência de fomento a gestão e continuidade do processo legal do Convênio. Uma vez selecionadas as propostas de pesquisa e desenvolvimento resultantes dos Estudos de Viabilidade Técnica – EVTECS aprovados pela comissão especial de julgamento da agência, foram contratados os projetos tecnológicos por meio da assinatura do Termo de Outorga. Consiste ser instrumento similar ao convênio que concede apoio financeiro a pessoa física para a execução de projetos ou atividade de interesse comum entre a pessoa jurídica de direito público e privado.

O Termo de Outorga teve o propósito de celebrar o pacto contratual entre a agência de fomento com instituições de ensino/pesquisa e pesquisadores beneficiados. O Termo visava possibilitar na relação institucional o repasse de recursos financeiros e apoio técnico, administrativo e operacional para que se cumprissem as cláusulas contratuais referentes às atividades de interesses comuns exigidos pelo PAPPE e Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Ficou, portanto, caracterizada uma relação triangular entre as partes, celebradas por convênios, pelo fato de ser um acordo de vontades e características próprias entre o órgão federal, estadual, empresas e pesquisadores participantes do PAPPE.

A partir da Teoria da Agência foi possível avaliar os efeitos causados pelo comportamento dos atores federais e estaduais nas relações institucionais descritas, celebradas por meio de convênios os quais delegam poder e determinam mecanismos de incentivo e controle do comportamento do agente para que haja uma melhor convergência de metas, atitudes, objetivos e divisão do trabalho entre as partes.

A aplicabilidade da teoria se justifica na relação, e se faz por meio da análise do comportamento da agência de fomento responsável por fazer cumprir, por meio da execução do PAPPE, a agenda de políticas de CT&I, bem como, distribuir e gerir os recursos financeiros repassados para o apoio na pesquisa e desenvolvimento de projetos tecnológicos nos setores produtivos do Estado de Minas Gerais.

6. Considerações Finais

O estudo das relações institucionais demonstrou a aplicabilidade da “Teoria da Agência” inserida nas relações estabelecidas entre os agentes implementadores da agenda de políticas de CT&I na esfera federal e estadual.

A Teoria da Agência se destacou como um instrumento de apoio para o entendimento dos efeitos causados na relação contratual, que envolve obrigações e garantias concedidas no cumprimento do PAPPE por meio dos convênios firmados entre a FINEP/SECTES e agência de fomento e, entre a agência e os beneficiados (instituições de ensino/pesquisa e pesquisadores associados e/ou vinculados a empresas).

No âmbito legal, os convênios oficializaram os acordos de cooperação técnica-financeira e parceria entre as partes, principalmente, na formalização do objeto do convênio para o desenvolvimento tecnológico de produtos e processos inovadores em conformidade com as propostas do PMDI, quanto a investir em CT&I para o setor produtivo estadual.

Para os pressupostos da teoria, se houvesse o perfeito conhecimento dos resultados e completa transparência não haveria necessidade de estabelecer controles para apurar o comportamento do agente burocrático (agência de fomento).

Dessa forma, com as constatações verificadas nos grupos de análise aplicados no ambiente estudado, a FINEP/SECTES por não poderem delinear o contexto perfeito de execução do PAPPE e por não ter controle completo sobre as ações da agência de fomento, inseriu mecanismos de controle, monitoramento e fiscalização das atividades por meio dos convênios.

A análise dos convênios partiu de categorias que trataram do delineamento da teoria quanto ao comportamento do agência na implementação de política de CT&I. Diante disso, os

convênios definiram mecanismos de controle para evitar que ocorressem evidências de: i) fontes de interesses divergentes e para tanto, implementou ações (rescisão, suspensão, sanções e obrigações das partes) que restringiram o comportamento da agência e beneficiados de modo a evitar conflitos que invalidassem a gestão dos resultados do PAPPE, utilização e aplicação correta dos recursos; ii) fontes de assimetria informacional controladas por mecanismos para minimizar a informação oculta por meio da entrega e utilização de relatórios técnico-científicos, demonstrativos contábeis e arranjos institucionais e, mecanismos para minimizar a ação oculta com a introdução de formas de acompanhamento das atividades, além de imposta a prática de decisão conjunta da FINEP e SECTES na seleção de projetos tecnológicos, ambas com o objetivo de restringir a assimetria de informações entre as partes; iii) sistemas formais de controle e monitoramento com apresentação de cronograma físico-financeiro, detalhamento do plano de trabalho, prestação de contas, fiscalização e auditoria e, iv) controle sobre resultados não-pecuniários – determinação da propriedade industrial sobre os bens tangíveis e intangíveis compartilhada entre agência e beneficiados.

Constatou-se que na aplicação do controle da FINEP sobre a agência de fomento e, desta sobre os beneficiários procurou-se manter nos instrumentos (convênios) a formalização das relações entre principal e agente com a necessidade de formulação de uma arquitetura institucional fiscalizadora representada pela SECTES, de forma a existir coincidência de interesses entre os beneficiários, agência e FINEP/SECTES para com os propósitos do PAPPE. Outra observação refere-se à intenção da FINEP/SECTES ao implementar tais mecanismos para diminuir os custos de obter informações e necessidade de obter ganhos em conhecimento para avaliar as escolhas da agência de fomento. Entretanto, considerando as constatações das análises considera-se existir um controle de incentivos que garanta a coincidência de interesses e dos processos administrativos entre as partes a fim de evitar a prática do controle sobre o controlador, ou seja, do agente sobre o principal.

A relação institucional estabelecida demonstra existir a aplicação do controle presente na administração pública burocrática. Trata-se de um controle com características burocráticas pelo fato do comportamento do agente estar mais conforme com as regras (processos) do que com os resultados. O controle por parte da FINEP/SECTES para a agência de fomento e, desta para os beneficiados, formalizado por meio de convênios, demonstrou existir fragilidades no processo quanto à apuração e avaliação do desempenho e dos resultados alcançados tanto pela agência de fomento como pelos beneficiários. Como resultado da fragilidade destas medidas, a conquista da capacidade de elaborar normas e procedimentos de controle eficazes, tornou-se estritamente necessária para que a FINEP/SECTES pudessem coibir ações da agência que não estivessem direcionadas aos interesses determinados pelo PAPPE. As áreas de interesse do Programa estavam direcionadas para Tecnologia da Informação, Eletroeletrônica, Energia, Biotecnologia na Saúde, Agronegócio, Energia e Tecnologia Ambiental

A percepção assimilada a partir dos resultados pode apontar que as fragilidades existentes nos convênios possibilitam a referência a um novo instrumento que reforce as funções de controle, monitoramento, apuração e avaliação assegurando que os resultados satisfaçam às metas, os desafios e objetivos estabelecidos na relação principal x agente. A afirmativa se faz com base na observação da relação estudada quanto a ausência de determinados mecanismos de controle pertinentes ao contexto de um consistente planejamento estratégico governamental.

Por ser assim, os resultados apurados dos mecanismos de controle a partir das categorias de análise possibilitaram a identificação da ausência dos seguintes elementos:

Para a questão que se refere a – fontes de interesses divergentes – não foram observadas no Convênio e no Termo de Outorga cláusulas que introduzissem disposições estratégicas com a definição dos propósitos e objetivos estabelecidos para a implementação da política de

CT&I nas respectivas áreas definidas pela política federal e estadual, bem como, execução de metas institucionais e planos de ação, do principal ou do agente e beneficiados. Esses propósitos tornam a relação de cooperação e parceria mais determinada para os compromissos que as partes se impõem no sentido de cumprir uma missão em determinada área de atuação, ou seja, CT&I. Outra observação refere-se a ausência de avaliação dos meios empregados, recursos utilizados para a consecução dos objetivos em um determinado prazo, avaliação da eficácia, verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos e avaliação dos resultados alcançados pelos agentes burocráticos. O gerenciamento de um plano de comunicação com a identificação das atividades específicas a serem realizadas pela agência e beneficiados, em um determinado prazo, é relevante de tal forma a restringir o comportamento desses e a possibilidade de existência de conflitos de interesses entre as partes.

Para a questão de – fontes de assimetria informacional – notou-se a formação de uma arquitetura institucional imposta pela FINEP em convênio, de forma a determinar um monitoramento da SECTES sobre as informações obtidas pela agência de fomento em cumprimento a agenda de políticas de CT&I. O instrumento, entretanto, apresenta ausência de definição de indicadores de desempenho que permitam a SECTES avaliar, de forma objetiva, as informações e os resultados alcançados em comparação com os compromissos acordados no convênio. As datas para entrega das versões parciais dos relatórios técnico-científicos e documentos não foram definidas possibilitando uma assimetria de informações que pode acarretar a existência de eventuais desvios nos objetivos e metas ou na forma de implementação da agenda de políticas de CT&I.

Quanto aos mecanismos de – monitoramento e controle – de maneira geral, não foi percebida a determinação de responsáveis pelo acompanhamento do desempenho institucional, da periodicidade de apuração, avaliação e comunicação dos resultados. O acompanhamento financeiro realizado pelas auditorias internas e externas ao agente foi muito bem identificado, porém não foram destacadas as sanções decorrentes do descumprimento dos compromissos compactuados.

No que se refere à questão – controle sobre resultados não-pecuniários – vale destacar que o gerenciamento de riscos de não gerar resultados ou não gerar bens intangíveis (conhecimento) oriundos da materialização de pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos inovadores, tais como invenções (patentes e desenhos industriais) não foram devidamente previstos podendo aumentar os efeitos de conflitos e impactos no cumprimento dos interesses da agência e da FINEP.

As observações das fragilidades do Convênio e do Termo de Outorga exploraram os pressupostos da Teoria da Agência em torno das condições de aplicação do modelo nas relações institucionais estudadas, especificamente relacionadas à imprevisibilidade e fragilidade dos instrumentos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle e coerção.

Assim, o estudo das relações institucionais possibilitou um melhor entendimento dos papéis desempenhados pelas partes, identificando nos convênios a formalização das relações entre FINEP/SECTES, agência de fomento e beneficiados inseridos na implementação da agenda de políticas de CT&I. Os instrumentos avaliados não podem ser considerados mecanismos de controle perfeitos e completos porque não prevêem de forma adequada os aspectos relacionados às categorias de análise.

A contribuição é, portanto, enfatizar a utilização de um novo instrumento que visa suprir as deficiências dos instrumentos analisados na relação de cooperação e parceria entre as partes em questão. O novo instrumento caracteriza-se como meio de comunicação entre os órgãos públicos, com o objetivo de vincular o diálogo institucional (principal x agente) como também, conceder maior outorga e maior autonomia gerencial, administrativa e financeira ao

contratado, assegurando a regularidade de transferências financeiras previstas em contrapartida da obrigação em gerar resultados.

O novo instrumento supera os pressupostos da teoria quanto a não previsibilidade do comportamento do agente e por ser assim, estabelece normas e padrões de comportamento para que o agente execute aquilo que foi proposto pelo principal sem a menor possibilidade de ocorrer a divergência de interesses e a assimetria informacional.

Por ser assim, o instrumento apresenta características, tais como: a) um acordo voluntário de vontades, indissolúvelmente ligadas uma à outra, reciprocamente condicionante e condicionada, coexistentes no tempo, formando uma vontade contratual unitária; b) interesses e finalidades visados pelas partes podendo ser contraditórios e opostos, desde que condicionados reciprocamente, uns como causa dos outros e c) produção de efeitos jurídicos para ambas as partes, ou seja, criação de direitos e obrigações recíprocos para os contratantes.

O novo instrumento, referenciado como, *contrato de gestão* ou *Acordo de Resultados*, procura institucionalizar e estabelecer, de forma contratual, uma relação entre o governo (principal), detentor de um mandato político, e uma instituição (agente), responsável pela execução de uma determinada política pública.

O acordo quando celebrado no âmbito da administração pública contempla a definição da forma como a autonomia será exercida. Os contratos de gestão estipulam os compromissos reciprocamente assumidos entre a União e a empresa, contendo ainda cláusulas que especificariam os objetivos, as metas, os indicadores de produtividade, os prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato, os critérios de avaliação de desempenho, as condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão, bem como as penalidades aos administradores que descumprissem as resoluções do CCE ou as cláusulas contratuais.

O acordo mencionado é muito utilizado como forma de ajuste entre partes, de um lado a administração pública direta e, de outro, entidades da administração indireta ou entidades que atuam em paralelo ao Estado e que prezam pela confiança mútua e pela convergência de interesses entre as partes para alcance de um desempenho satisfatório de políticas públicas direcionadas para os interesses públicos de desenvolvimento econômico e social.

Os objetivos a serem alcançados, com a formalização do contrato de gestão, serão variáveis, podendo ser, a concessão de uma maior autonomia ao órgão da administração direta ou à entidade da administração indireta, para permitir que as metas estabelecidas no contrato sejam atingidas ao final do prazo, ali também definido. Mas pode ter a finalidade de presta-se para fixar as metas a serem atingidas e os meios de redução de custo, bem assim para prever um controle de resultados, por meio do qual a Administração poderá decidir sobre a conveniência da manutenção ou da resolução do contrato. Ou seja, trata-se de um meio de adequar a prestação de serviços, de forma desconcentrada ou descentralizada, aos planos nacionais e estaduais, conforme previstos na política de governo (DI PIETRO, 2002).

A possibilidade de firmar contrato de gestão com agência de fomento atualmente constitui elemento essencial à inovação, assim como a definição da titularidade associada à invenção.

Referências Bibliográficas

- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial na perspectiva internacional. 34 ed. São Paulo: ENAP, 1998.
- COSTA, E. M.; BORGES, M. N. **Revista Sistema Mineiro de Inovação - SIMI**. Belo Horizonte: Instituto Inovação, 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Contrato de gestão**. In: Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p 252-253.

- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n.1, p.57-74, 1989.
- FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. VIII CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – **PMDI 2004/2007**. 1.2. Plano de Governo do Estado de MG. 2004/2007
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.
- JUSTEN FILHO, M. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 404 –406.
- NOSSA, V.; KASSAI, S.; KASSAI, J. R. **A teoria do agenciamento e a contabilidade**. In: ENANPAD, 24, 2000, Florianópolis, 2000.
- PINTO, É. G. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais. Uma discussão dos pressupostos do "modelo" de reforma do Estado Brasileiro**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2168>>. Acesso em: 10 jun. 2007.
- PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal**. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Orgs. PEREIRA, Carlos Bresser Luiz e SPINK, Peter Kevin. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SIFFERT FILHO, N. F. **Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90**. Revista BDNES, nº 9, jun/1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev906.pdf>>. Acesso em 20 set. 2007.