

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL/PPGDS

MARCOS REGULATÓRIOS DA RELAÇÃO
FUNDAÇÕES PRIVADAS DE APOIO E
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

MONTES CLAROS/MG
NOVEMBRO/2019

MÔNICA NASCIMENTO E FEITOSA

**MARCOS REGULATÓRIOS DA RELAÇÃO
FUNDAÇÕES PRIVADAS DE APOIO E
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros-MG, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Social. Linha de

Pesquisa: Relações Socioeconômicas e Estado.

Orientador: Dr. Antônio Dimas Cardoso

Coorientador: Dr. Geraldo Antônio dos Reis

**MONTES CLAROS/MG
NOVEMBRO/2019**

F311m Feitosa, Mônica Nascimento e.
Marcos regulatórios da relação fundações privadas de apoio e instituições públicas de ensino superior [manuscrito] / Mônica Nascimento e Feitosa. – 2019. 269 f. : il.

Bibliografia: f. 241-253.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES,

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social /PPGDS, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Dimas Cardoso.

Coorientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis.

1. Fundações privadas de apoio. 2. Instituições de ensino superior públicas. 3. Marcos regulatórios. 4. Arranjos institucionais. 5. Inovação científica e tecnológica. I. Cardoso, Antônio Dimas. II. Reis, Geraldo Antônio dos. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título.

Banca de defesa ocorrida em 29/11/2019, constituída, pelos professores:

Dr. Antônio Dimas Cardoso
Universidade Estadual de Montes Claros - Orientador

Dr. Geraldo Antônio dos Reis
Universidade Estadual de Montes Claros - Coorientador

Dra. Ângela Ernestina Cardoso de Brito
Universidade Federal da Bahia - Avaliadora

Dra. Daniela Alves de Alves
Universidade Federal de Viçosa - Avaliadora

Dra. Luciene Rodrigues
Universidade Estadual de Montes Claros - Avaliadora

Dr. Roney Versiani Sindeaux
Universidade Estadual de Montes Claros - Avaliador

MONTES CLAROS/MG
NOVEMBRO/2019

AGRADECIMENTOS

Esta tese não existiria se não fossem: *i*) os momentos de crises e ausências de mim mesma, entre as inúmeras questões físicas, emocionais e psiquiátricas que me consumiram e me testaram nos últimos anos; *ii*) a distância das pessoas que são benquistas por mim, que furtei ao convívio, carinho ou atenção diária, mantendo-me numa completa solidão produtiva e abstinência social; *iii*) as lutas diárias travadas para as obrigações, solicitando compreensão dos colegas e acadêmicos no trabalho diante da sobrecarga por não afastar para o estudo.

Portanto, agradeço a tudo isso: as crises, as pessoas e as lutas diárias.

Tenho um especial agradecimento a fazer ao Programa de Desenvolvimento Social/Unimontes: há um divisor de tempo, um antes e um depois dos anos de estudo entre o mestrado e o doutorado. No antes, limitava-me a um ângulo de visão, apressava-me em reproduzir respostas como verdades incondicionais: eu dava respostas. No depois, já não consigo manter apenas um ângulo de visão e vou reproduzindo questionamentos sobre “verdades”: eu faço perguntas. Desta forma, através do orientador Dr. Antônio Dimas e do coorientador Dr. Geraldo Reis, rendo homenagens sinceras aos professores do PPGDS, que defendem a interdisciplinaridade de se pensar e questionar o Desenvolvimento. O agradecimento é extensível, aos sempre atenciosos, integrantes da Secretaria PPGDS.

Neste momento solene, agradeço aos professores doutores que compuseram a banca de qualificação e indicaram caminhos e aos professores doutores que compõem a banca de defesa final, pela delicadeza de aceitarem participar, avaliar e contribuir com o trabalho.

Aos familiares, amigos, colegas, acadêmicos, meus *pets* Nino e Sírius, aos profissionais médicos, aos companheiros deste doutorado (Chris, Vi, Guélmer, Fred e Dayrel) e todos que estiveram do meu lado, cuidando e/ou apoiando, o meu sincero obrigada!

Registro profundo agradecimento aos meus pais, Raimundo e Etelvina, e minhas filhas, Ana Carolina e Gabriela Maria; nada seria sem o amor deles, sem o encontro deles nesta vida, e é por essa razão que o versículo bíblico de Efésios (6:2) conduz meu sentimento, e espero que conduza minhas meninas: “Honra a teu pai e a tua mãe, que é o primeiro mandamento como promessa; para que tudo te vá bem, e vivas muito tempo sobre a terra”.

Sinto um misto de exaustão e orgulho. A exaustão é inerente ao cumprimento dos desafios e a pressão para o “dar conta”. O orgulho de mim mesma é por ter chegado a este momento, apesar de tantos pesares. No entanto, eu tenho uma certeza: somente a força e luz divina poderiam ter me sustentado neste “auto de fé”, é por isso, que agradeço a Deus por ter me concedido resiliência.

RESUMO

Esta tese se insere no campo dos estudos sobre “Instituições e Desenvolvimento”, sob o enfoque interdisciplinar das Ciências Sociais e Humanas. Discute as dinâmicas entre as esferas pública e privada, de modo específico, quanto aos arranjos institucionais para atuação das Fundações de Direito Privado de Apoio (Faps) junto às Instituições de Ensino Superior (IES); as universidades públicas. O pressuposto que orienta o estudo é de que, arranjos institucionais internos e externos moldam as instituições; as conexões entre instituições conduzem ao desenvolvimento. Nesse sentido, as Faps, originadas em arranjos internos nos ambientes universitários, desde a década de 1960, constituem exemplos elucidativos dessas transformações, ressignificadas a partir de 1995, na Reforma Gerencial do Estado brasileiro criando condições por via da descentralização/publicização, para atuarem como: entes paraestatais, com propriedade “pública não-estatal” e espaço de relevância na execução dos “serviços não-exclusivos” públicos. Fortalecidas, conforme análises da dimensão sóciohistórica e sócioinstitucional, as Faps passaram a ser amplamente utilizadas, para fazer face com seu *modus operandi*, à diversidade de situações entre ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e Inovação Científica e Tecnológica. A trajetória das Faps demonstra uma dinâmica de atuação, considerando, que são detentoras de características híbridas, transitam entre os setores da sociedade, se enquadram em legislação própria (“Lei federal das Faps”, nº 8.958/1994), em estrutura prevista no Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC) e como parte do ecossistema previsto no Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação (MRCTI). As Faps atuam como intermediadoras e gestoras, com suas práticas e expertises, promovendo movimentos como “escritórios de gestão” ou como “escritórios de transferência de tecnologia”, no entanto, ainda, permeadas por inseguranças (jurídicas e operacionais), controvérsias e questionamentos dos órgãos de controle e fiscalização. Na última década, políticas governamentais, alterações inseridas pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e recentes marcos regulatórios visaram renovar a segurança desta relação público/privada entre IES e Faps, o que reforçou sua centralidade. Em Minas Gerais, nos dispositivos da “Lei mineira das Faps” (Lei Estadual nº 22.929/2018) e no Marco Estadual da Inovação/2018 existem determinações para a dinâmica de atuação das Faps, com fortalecimento da relação com as IES e esfera privada, bem como incremento das formas de captação de recursos, inclusive, as destinações específicas para projetos e programas das IES estaduais públicas mineiras. Na percepção dos atores do ambiente acadêmico e dos que se relacionam com a Inovação Científica e Tecnológica, para os arranjos institucionais futuros existem “movimentos” pós-regulamentação que são essenciais, como a uniformização de entendimentos, a interatividade das instituições envolvidas e uma mudança cultural para entender o papel e o protagonismo da Fap, considerando a expertise e centralidade que apresenta para o gerenciamento das Políticas de Inovação, desde que, os atores das IES apoiadas, da mesma forma, realizem arranjos e movimentos com foco nesse incremento.

Palavras-chave: Fundação privadas de Apoio. Instituições de Ensino Superior públicas. Marcos regulatórios. Arranjos institucionais. Inovação Científica e Tecnológica.

ABSTRACT

This thesis is inserted in the field of studies on “Institutions and Development”, under the interdisciplinary focus of Social and Human Sciences. It discusses the dynamics between the public and private spheres, specifically, regarding the institutional arrangements for the performance of Private Support Law Foundations (Faps) with Higher Education Institutions (IES); public universities. The assumption that guides the study is that internal and external institutional arrangements shape institutions; connections between institutions lead to development. In this sense, the Faps, originated since the 1960s through internal arrangements in university environments, are illustrative examples of these transformations, resignified from 1995 on, in the Managerial Reform of the Brazilian State, creating conditions through decentralization, to act as: para-state entities, with “public non-state” property and space of relevance in the execution of public “non-exclusive services”. Strengthened, according to analyzes of the socio-historical and socio-institutional dimension, Faps started to be widely used, in order to face, with their *modus operandi*, the diversity of situations between teaching, research, extension, “institutional development” and Scientific and Technological Innovation. The trajectory of the Faps shows a dynamic of performance, considering that they have hybrid characteristics, transit between sectors of society, fit into their own legislation (“Federal Law of Faps”, n. 8.958/1994), in a structure provided for in Marco Regulatory Third Sector (MROSC) and as part of the ecosystem provided for in the Regulatory Framework for Science, Technology and Innovation (MRCTI). Faps act as intermediaries and managers, with their practices and expertise, promoting movements such as “management offices” or as “technology transfer offices”, however, still permeated by insecurities (legal and operational), controversies and questions from control and inspection bodies. In the last decade, government policies, changes introduced by Constitutional Amendment n. 85/2015 and recent regulatory frameworks aimed at renewing the security of this public/private relationship between IES and Faps, which reinforced its centrality. In Minas Gerais, in the provisions of the "State Law of Faps" (Law n. 22.929/2018) and in the State Framework for Innovation/2018, there are determinations for the dynamics of Faps' performance, strengthening the relationship with the IES and the private sphere, as well as an increase in the forms of fundraising, including the specific allocations for projects and programs of state public IES in Minas Gerais. In the perception of actors in the academic environment and those related to Scientific and Technological Innovation, for future institutional arrangements there are post-regulation “movements” that are essential, such as the uniformity of understandings, the interactivity of the institutions involved and cultural change to understand the role of Fap, considering the expertise and centrality it presents for the management of Innovation Policies, provided that the actors of the supported IES, in the same way, carry out arrangements and movements focused on this increment.

Keywords: Private Support Foundation. Public higher education institutions. Regulatory frameworks. Institutional arrangements. Scientific and Technological Innovation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Censo da atuação das Faps filiadas ao CONFIES/2013 a 2017.....	55
Tabela 2 - Detalhamento de valores dos projetos por <i>status</i> /Em reais	55
Tabela 3 - Perfil, quantitativo e localização do Terceiro Setor/Por natureza jurídica.....	76
Tabela 4 - <i>Ranking</i> temático sobre pontos estratégicos CT&I/Brasil/Pesquisa 2014.....	155
Tabela 5 - Índice Global de Inovação/2018.....	156
Tabela 6 - Atividades de CT&I/Brasil.....	165
Tabela 7 - Dispêndios em Ciência, Tecnologia e Inovação/2000 a 2016/Em milhões.....	167
Tabela 8 - Percentual dos dispêndios em C&T dos Estados em relação às receitas totais.....	180
Tabela 9 - Valores acumulados - Projetos em execução - FAPEMIG/2017-2018.....	202
Tabela 10 - Valores acumulados - Projetos em execução - FAPESP/2017-2018.....	204
Tabela 11 - Execução orçamentária anual - FAPEMIG/2017-2018.....	204
Tabela 12 - Simulação e projeção: repartição recursos do artigo 17/Lei nº 22.929/2018.....	206

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Desenho da pesquisa.....	28
Figura 2 - Valor de projetos em execução nas Faps respondentes conforme origem de recursos/Em bilhões (Somatório 2013 a 2015).....	56
Figura 3 - Valores de compras nacionais e importadas Faps/Por categoria/Em bilhões.....	56
Figura 4 - Resultados dos exercícios/ <i>superávits</i> /Em bilhões.....	57
Figura 5 - Esfera pública e privada no Brasil e atuação das estruturas.....	61
Figura 6 - Fap como instituição híbrida e legislação correlacionada federal e mineira.....	62
Figura 7 - Percentual de criação do Terceiro Setor por década.....	75
Figura 8 - Movimentos e <i>modus operandi</i> na relação IES públicas e Faps.....	93
Figura 9 - Fluxo de atividades das Faps como “escritórios de gestão”.....	95
Figura 10 - Órgãos de fiscalização e controle no âmbito das Faps federais.....	102
Figura 11 - Estrutura social da “Tríplice Hélice”.....	129
Figura 12 - Mapa do fomento à inovação.....	134
Figura 13 - Fontes de financiamento junto à Associação Europeia EARTO/2015.....	140
Figura 14 - Fontes de financiamento - Pesquisa em universidades norte-americanas/2016... ..	142
Figura 15 - Distribuição, entre ministérios, do investimento direto federal/C&T/2015.....	145
Figura 16 - Série histórica - Orçamento MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação + Ministério das Comunicações) – 2015 a 2019/Em bilhões.....	146
Figura 17 - Mapa dos atores e interação do Sistema Nacional de Inovação (SNI)	152
Figura 18 - Avaliação dos benefícios não financeiros/Por escala de aporte de recursos utilizados em laboratórios.....	154
Figura 19 - Suporte governamental e incentivos fiscais à P&D em empresas/2015.....	158
Figura 20 - Dispêndios empresariais em P&D/Brasil (2000 a 2015)/Em bilhões	159
Figura 21 - Pedidos e concessões de patentes de invenção/USPTO/1999 a 2017/Brasil.....	163
Figura 22 - Cenário de pedidos e concessão de patentes/Brasil/2015.....	164
Figura 23 - Estrutura da “Tríplice Hélice no Secti/MG.....	184
Figura 24 - Fluxos de atividades das Faps conforme Lei (MG) nº 22.929/2018.....	189
Figura 25 - Previsão do Orçamento anual/São Paulo e Minas Gerais/2019.....	208
Figura 26-Mapa conceitual/Substantivos-Percepção atores-Eventos nacionais (2018/2019).	225
Figura 27 - Mapa conceitual/Verbos-Percepção atores-Eventos nacionais (2018/2019)..	228
Figura 28 - Expertise e centralidade das Faps nas relações público/privadas.....	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais regulações federais das esferas pública e privada - IES e Fap.....	50
Quadro 2 - Características gerais das entidades paraestatais.....	66
Quadro 3 - Formas de propriedade, gestão e características da Reforma Gerencial/1995.....	69
Quadro 4 - Características gerais da Nova Gestão Pública (NGP).....	71
Quadro 5 - Características gerais das Fundações de Apoio/Lei federal nº 8.958/1994.....	88
Quadro 6 - Irregularidades apontadas pela CGU/2012.....	99
Quadro 7 - Principais políticas/instrumentos federais de apoio à CT&I no Brasil/2015.....	144
Quadro 8 - Conteúdos alterados pela Lei federal nº 13.243/2016 (MRCTI).....	149
Quadro 9 - Estágios de construção do financiamento CT&I/Brasil.....	150
Quadro 10 - Cenários e possibilidades do MRCTI/2016/Brasil... ..	151
Quadro 11 - Ecossistema CT&I em Minas Gerais/Outubro/2018.....	167
Quadro 12 - Legislação da Ciência, Tecnologia e Inovação (MG).....	176
Quadro 13 - Previsão da Lei Orçamentária Anual/2019 em São Paulo e Minas Gerais.....	207
Quadro 14 - Principais instrumentos jurídicos do Decreto (MG) nº 47.442/2018.....	215
Quadro 15 - Mecanismos de Governança dispostos na Lei (MG) nº 22.929/2018.....	222

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Procedimentos metodológicos.....	11
<i>Natureza do estudo.....</i>	<i>20</i>
<i>Dimensões da pesquisa.....</i>	<i>20</i>
<i>Fontes dos dados e técnicas utilizadas para análise</i>	<i>22</i>
<i>Passos na obtenção das fontes e bancos de dados em sites.....</i>	<i>24</i>
<i>Sistematização do desenho da pesquisa e organização do texto.....</i>	<i>26</i>
CAPÍTULO 1 - O ESTADO E A RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADA COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO.....	27
1.1 A perspectiva relacional da instituição Estado e seu papel na Economia.....	30
1.2 Breve contexto histórico das Fundações de Direito Privado de Apoio	31
1.2.1 <i>Primórdios das Fundações de Apoio no Brasil: 1960-70.....</i>	<i>37</i>
1.2.2 <i>Fundações de Apoio na “Década Perdida” e o marco constitucional:1980/1989.....</i>	<i>38</i>
1.2.3 <i>Contexto durante a estabilização da inflação e abertura econômica: 1990-2003.....</i>	<i>39</i>
1.2.4 <i>Fundações de Apoio no Século XXI: 2003-2019.....</i>	<i>42</i>
1.2.5 <i>Representatividade das Fundações de Apoio no Brasil atual.....</i>	<i>47</i>
1.3 Fundações como integrantes do Terceiro Setor e paraestatais de apoio	52
1.4 Aspectos da ressignificação entre o público e o privado na Reforma Gerencial/1995..	57
1.5 As Fundações de Apoio contempladas na regulação do Terceiro Setor pelo MROSC.	67
CAPÍTULO 2 – MARCOS REGULATÓRIOS E <i>MODUS OPERANDI</i> : DINÂMICAS, ARRANJOS, REFLEXÕES E GOVERNANÇA NAS FUNDAÇÕES DE APOIO.....	78
2.1 Dinâmicas e campos de atuação das Fundações de Apoio.....	82
2.1.1 <i>Movimentos e modus operandi das Fundações de Apoio.....</i>	<i>83</i>
2.1.2 <i>Controvérsias quanto às legalidades e dinâmicas de atuação das Fundações de Apoio..</i>	<i>90</i>
2.2 Arranjos institucionais e cenários.....	95
2.3 Reflexões sobre o apoio fundacional frente às crises das IES públicas/universidades.	103
2.3.1 <i>Trajetórias e desafios na atualidade.....</i>	<i>109</i>
2.4 Mecanismos de Governança: <i>Compliance</i> como arranjo institucional.....	114
CAPÍTULO 3 - CENTRALIDADE DAS FUNDAÇÕES DE APOIO NAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO.....	118
3.1 Implicações das Políticas de Inovação Científica e Tecnológica na relação IES públicas e Fundação de Direito Privado de Apoio.....	128
3.2 Sistemas, modelos e formas de financiamentos de CT&I.....	130
3.3 Marco Regulatório da CT&I	138
3.3.1 <i>Cenário CT&I no Brasil e as Fundações de Apoio.....</i>	<i>149</i>
3.4 Promoção da inovação no Estado de Minas Gerais.....	154
3.4.1 <i>A normatização do ecossistema de CT&I em Minas Gerais</i>	<i>166</i>
CAPÍTULO 4 - ARRANJOS E PERSPECTIVAS NA RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADA: FAPS E IES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS.....	175
4.1 Entendimentos sobre as normas mineiras: Lei nº22.929/2018 e Decretos de Inovação	181
4.1.1 <i>Aspectos inovadores na regulação IES públicas e Fundações de Apoio.....</i>	<i>183</i>
4.1.2 <i>Destaques da normatização da “Lei mineira das Faps”.....</i>	<i>185</i>
4.1.3 <i>Arranjos e operacionalização na Lei nº 22.929/2018.....</i>	<i>190</i>
4.1.4 <i>A repartição dos recursos da FAPEMIG: o artigo 17 da Lei nº 22.929/2018.....</i>	<i>196</i>
4.1.5 <i>O Decreto de Inovação nº 47.442/2018: pontos de maior impacto para as Faps.....</i>	<i>201</i>
4.2 Percepções de mecanismos de Governança - <i>Compliance</i> na relação com as Faps.....	209
4.3 Percepções dos atores quanto aos movimentos e perspectivas para Faps.....	221
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	223
REFERÊNCIAS.....	232
APÊNDICE A - Alterações no Texto Constitucional - EC Nº 85/2015.....	241
APÊNDICE B - Comparativo: Lei Federal nº 8.958/1994 e Lei (MG) nº 22.929/2018.....	254
APÊNDICE C - Comparativo: Decretos de Inovação (Federal e Minas Gerais).....	255
APÊNDICE D - Eventos e temáticas sobre Faps e legislação CT&I.....	262
	263

INTRODUÇÃO

Em sociedades democráticas do Século XXI – especialmente aquelas em que governos promoveram políticas de Estado¹ capazes de, em certa medida, equilibrar as demandas da globalização², com as necessidades de atender ao mínimo social³ e a proteção dos direitos humanos, a responsabilidade pela execução dos serviços com recursos públicos e sua correspondente prestação de contas através das instâncias controladoras e de fiscalização, cria às instituições, tanto públicas quanto privadas, a necessidade de promover a eficiente gestão desses recursos. Ou seja, se torna essencial que as instituições, por meio dos seus atores, busquem através de arranjos internos e externos as formas para bem gerenciarem recursos e atenderem aos objetivos-fins. Dentre essas formas, a aproximação da esfera pública com a privada se fez e se faz presente.

É na *relação* entre as instituições⁴, que compõem a esfera pública e a privada, permeadas que são por normatizações, em associação com práticas internas dos indivíduos, que resultam novas configurações dentro dos ambientes institucionais. Essas novas configurações, por vezes, implicam em modificações sociais e provocam que o Estado formalize as regras pela via legal. Em outras ocasiões, alterações realizadas nos papéis do Primeiro Setor, o Estado, conduzem Políticas Públicas que modificam as configurações junto ao Segundo Setor, o mercado, ou ao Terceiro Setor, as entidades da sociedade civil. Essas configurações regem as *relações* que geram aproximação entre esferas, atores, instituições, que por motivações internas ou externas poderão efetivar novos arranjos institucionais.

Entende-se por arranjos institucionais, em sentido amplo, os acordos e interações entre atores que vão determinar comportamentos e responsabilidades. Em sentido estrito, arranjo

¹ Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno, que resulta de um povo vivendo sobre território delimitado e governado por leis (BASTOS, 1998, p.10). Políticas de Estado caracterizam decisões que levam às ações e “não ações” para a alocação de bens e serviços em prol da coletividade, de acordo com uma lógica institucional. Neste trabalho, a concepção de Estado não se restringe a uma entidade político-jurídica; porque toma por base o Institucionalismo e suas escolas, expandindo a interpretação para o conjunto das práticas, realizadas por atores, com interrelações entre política e Economia (FIANI, 2013; HALL E TAYLOR, 2003).

² A globalização é fenômeno que se refere ao fim das economias nacionais e a integração dos mercados, meios de comunicação e transportes; caracterizada pela ocorrência simultânea de três processos: “1) crescimento extraordinário dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital; 2) acirramento da concorrência internacional; e 3) crescente integração entre economias nacionais e entre agentes econômicos”. A globalização vai além da questão econômica: transita pela política e pelos componentes culturais (GONÇALVES ET AL, 2002, p. 11).

³ A expressão “mínimo social”, ou “mínimo existencial” referencia um estado de qualidade de vida média e razoável, como condições que todo cidadão precisa ter para que, dessa forma, venha desempenhar direitos fundamentais e deveres, em cada sociedade, conforme previsão da Constituição brasileira de 1988.

⁴ Instituições são as regras – formais e informais – que regulam as interações sociais, formadas no ambiente institucional estabelecidas por atores entre si, ou em arranjos institucionais nas questões econômicas, políticas e sociais, que se constroem ao longo do tempo, num jogo de regras (NORTH, 1990; FIANI, 2013).

institucional é a *relação* estabelecida através das regras, que definem as formas como os atores coordenam ações, em questões que lhes interessam, de acordo com o jogo de interesses, de modo específico, os interesses econômicos (NORTH, 1990; PIRES E GOMIDE, 2014). Os arranjos institucionais efetivados por atores internos ou externos podem levar à modificação dos comportamentos culturais, sociais, políticos e econômicos. Segundo North (1990), uma Economia muda através da interação entre atores e instituições. Na concepção da corrente teórica Institucionalista⁵, os sistemas orgânicos sob a influência das pressões sociais para cooperar ou competir na gestão de recursos formam as instituições; são os aspectos e conexões entre as instituições que podem conduzir uma nação ao desenvolvimento⁶.

De forma geral, desenvolvimento é, em si mesmo, um movimento para mudanças, em que os atores se mobilizam e efetivam escolhas, para transformar a si mesmos ou transformar algo. Desenvolvimento é processo de transformação das sociedades e indivíduos; originado das escolhas dos atores e dos seus arranjos institucionais, que resultam em modificação de comportamentos, culturas, processos sociais. Os arranjos institucionais ao provocarem mudanças que gerem resultados positivos econômicos, por conseguinte, podem levar ao desenvolvimento. No entanto, não se pode restringir o pensamento sobre o desenvolvimento vinculado unicamente ao crescimento da variável econômica, porque desenvolvimento é, em si mesmo, um processo político, que busca um movimento civilizador, onde ocorra afirmação da autonomia das pessoas e dos reconhecimentos sociais (COHN; FRANKFURT, 2016). Argumenta-se, pensar variáveis de desenvolvimento que articulem conjuntamente com os atores e as instituições, o crescimento econômico associado à equidade social.

Considerando o olhar sobre as dimensões sócio-históricas, sócioinstitucionais e sócio-normativas nas *relações* entre esferas pública e privada posiciona-se o desenvolvimento como o resultado das interações entre atores, seus arranjos e instituições. Desenvolvimento como resultado desses movimentos de atores, junto à área do conhecimento (ensino, pesquisa e extensão) e da Inovação Científica e Tecnológica que ocorre nas *relações* entre Instituições públicas de Ensino Superior (IES) e Fundações de Direito Privado de Apoio (Faps), que

⁵ Institucionalismo, e após 1980, o Neoinstitucionalismo, apresentam-se em três escolas de pensamento: Institucionalismo Histórico, Sociológico e da Escolha Racional. Não é o foco deste trabalho, esclarecer essas escolas, ainda que, cada abordagem busque responder como é o comportamento dos atores, o que fazem e porque são mantidas as instituições. A tendência atual não é de adoção de apenas uma escola em detrimento das outras, mas a interface entre estas para realizar análises; por isso os conceitos serão aqui unificados. Hall e Taylor (2003, p. 219), sugerem “que é tempo de intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas”, visto que, “um melhor conhecimento recíproco e global” das instituições permitiria perceber melhor as questões subjacentes.

⁶ Desenvolvimento é processo de movimento de um ponto a outro que engloba conceitos plurais e diferentes dimensões, dependendo do tipo, motivo, local e objetivo desse movimento de desenvolver. Existem muitos conceitos de desenvolvimento, de acordo com condições históricas e áreas distintas, com diversas tipologias: desenvolvimento “econômico”, “social”, “ambiental”, “humano”, “local”, “integrado”, “sustentável”, e outros.

tenderam à efetivação de transformações sociais, sob o comando de um Estado⁷ relacional. O Estado é a instituição central que se relaciona e configura as dinâmicas coletivas das quais faz parte, e que realiza a intermediação entre mercado e sociedade civil, entre as esferas, pública e privada. Esse Estado relacional é a “instituição das instituições” (REIS, 2011, p. 29).

A utilização dessa *relação* entre as esferas pública e privada brasileiras, com vistas à gestão dos recursos para a execução dos serviços de interesse público, entre IES e Faps, passou a ser tema merecedor de investigação, na medida em que o contexto sócio-político-jurídico do país se encontra permeado de desafios. Dentre esses desafios, pode-se destacar: *i*) a tensão ocasionada pela indispensabilidade de se considerar a legalidade que rege o uso dos recursos públicos, entretanto, se constata que o excesso de regras leva ao engessamento e à iminência da insegurança (jurídica e operacional) sobre como atender aos objetivos-fins; *ii*) a factual escassez de recursos públicos que dificulta a realização dos projetos, tendendo à necessidade da captação de outras fontes de financiamento junto ao segmento privado, e do uso eficiente de recursos; *iii*) a crescente descentralização dos serviços públicos e a corresponsabilidade de prestar contas das alianças público/privadas “estratégicas” no uso de recursos em prol da Inovação Científica e Tecnológica; *iv*) o desequilíbrio fiscal⁸, que o governo declara que ora está em curso no Brasil, e as incertezas quanto às Políticas Públicas que, via ampliação das parcerias entre esferas pública e privadas podem tender a uma desresponsabilização e descomprometimento do Estado.

A partir dessas considerações sobre as instituições, em seus arranjos, e a *relação entre* esferas pública e privada, com foco no desenvolvimento, apresentou-se proposição de pesquisa empírica sobre as universidades públicas, as Instituições de Ensino Superior (IES) e suas Fundações de Direito privado de Apoio (Faps). Para encaminhar tal pesquisa, empreendeu-se estudo investigativo sobre as *relações* entre essas duas instituições supracitadas, de modo a obter conhecimento acerca das complexidades que as envolvem. Complexidades estas que, conforme se supõe, advém da tensão desde a proposição inicial da operacionalidade das Faps, quanto à escassez de recursos, à hibridez da sua utilização entre as

⁷ Segundo Bresser-Pereira, a intervenção estatal, seja para promover desenvolvimento econômico, seja para proteger as relações de trabalho, seja para limitar a desigualdade econômica, denota a importância da instituição matriz – o Estado – nas sociedades capitalistas. O Estado é a instituição das instituições (REIS, 2011).

⁸ Para os economistas ortodoxos, o desequilíbrio leva a uma crise fiscal, que se dá, quando a receita pública é insuficiente frente à despesa pública, ou ocorre má alocação dos recursos públicos; essa posição tem viés ideológico neoliberal, exigindo reformas estruturais, redução da intervenção estatal, privatização, diminuição dos gastos e obtenção de *superávits* primários. Posição diversa é a dos economistas heterodoxos, que destacam a crise como o esgotamento das condições de financiamento pelo Estado, que deve ampliar as bases arrecadatórias; outros manifestam que a crise fiscal passa pela crise estrutural do sistema de acumulação capitalista em escala mundial (GIAMBIAGI; SCHMIDT, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2001a).

esferas pública e privada, sua dinâmica de atuação e *modus operandi*, assim como, a credibilidade e solidez da manutenção das suas atividades diante de proposições estruturais e institucionais do próprio Estado.

Nesta pesquisa, a compreensão das complexidades dessa *relação* pública e privada, permeia a trajetória inicial das Faps por volta de 1960 e direciona o foco para as dinâmicas de atuação no período entre 1994/2019, bem como para as perspectivas futuras.

Como complexidade inicial compreender as configurações internas surgidas a partir dos anos 1960, em que a comunidade acadêmico-científica, por meio dos seus docentes e pesquisadores efetivaram arranjos institucionais internos, utilizando a figura jurídica da Fap, entidade fundacional de Direito Privado, sem fins lucrativos, que compõe o chamado Terceiro Setor⁹, para prestar serviços de interesse público, mantendo vínculo direto com a instituição IES a ser apoiada. A Fundação privada foi utilizada devido à necessidade de solucionar dificuldades das IES públicas com seus processos burocráticos e escassez de recursos financeiros. Por essa característica específica de cooperar com a IES pública, as instituições criadas foram declaradas como entidades de apoio, daí a nomenclatura Fundações de Apoio (Faps) às IES.

Somente décadas depois da criação e operacionalização de arranjos institucionais com as Faps, é que o Executivo federal promulgou a Lei nº 8.958/1994, a “Lei federal das Fundações de Apoio”, em claro exemplo de força institucional interna dos arranjos institucionais das IES criando as Faps implicando que o Estado regulamentasse a figura jurídica e suas funções, refletindo a modificação social entre instituições que apoiam e que são apoiadas. A constituição de uma Fap privada trazia para a IES pública a flexibilidade das atividades, ampliava formas de captação de recursos na execução dos projetos e atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A partir dos anos 1990, ocorre o reverso numa configuração externa às instituições: é o Estado que provoca alterações e conduz mudanças, aproximando a esfera pública e a privada via diretrizes da Reforma Gerencial do Estado/1995¹⁰, que propôs modificações estruturais através da descentralização via publicização dos “serviços não-exclusivos”, com a ressignificação da “propriedade pública não-estatal” e a utilização das práticas da

⁹ Terceiro Setor ou Organizações não-governamentais (ONG’s), é denominação dada ao grupo da sociedade civil privada, de fins públicos e não-lucrativos. Os teóricos da Reforma Gerencial/1995 incluíram essas entidades como parte da ressignificação da estrutura estatal, denominando-os “público não-estatal”, ou “público, porém privado”, responsáveis por “serviços não-exclusivos”. Esse Terceiro Setor coexiste com o Primeiro Setor, que é o Estado; e o Segundo Setor, que é o mercado (DI PIETRO, 2017, p. 679).

¹⁰ A Reforma Gerencial do Estado/1995 toma por base mecanismos da *New Public Management* britânica (Nova Gestão Pública) e da *New Public Administration* americana, como alinhamento das políticas neoliberais.

Governança¹¹ (PAES DE PAULA, 2005c). As instituições modificam-se em novos arranjos e no ambiente universitário, IES e Faps utilizam-se dessas propostas governamentais.

Nos pontos de destaque da Reforma/1995 buscava-se promover transferência direta da propriedade “pública estatal” (Primeiro Setor) para o setor privado empresarial (Segundo Setor), por meio da privatização; e transferência da propriedade “pública estatal” para o setor privado social (Terceiro Setor ou “público não-estatal”) mediante publicização dos “serviços não-exclusivos” (vinculando políticas sociais, educacionais e científicas). A Reforma/1995 resultou em reforço à utilização do Terceiro Setor em substituição ao Primeiro Setor: um forte arcabouço legal dava o tônus às *relações* público/privadas para as alianças estratégicas.

A *relação* em ambiente universitário, entre tais entes, sendo um de natureza pública e outra privada foi fortalecida com a descentralização/publicização dos serviços de utilidade pública “não-exclusivos”, a Fap era a instituição da estrutura “pública não-estatal” utilizada através do aparato legal de suporte e das Políticas Públicas em diversos programas (na educação, saúde, cultura, nas ciências e tecnologias). Exemplo da continuidade dessa descentralização foram os numerosos programas de Ensino a Distância e de Capacitação, que o governo federal promoveu, mediante parcerias entre IES e Faps.

A descentralização/publicização da Reforma/1995 vem se mantendo em continuidade, especialmente, envolvendo IES e Faps; é que o Estado, tomando por base a Teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017), que permeia “universidade - indústria - governo”, inseriu via Emenda Constitucional nº 85/2015, o termo “Inovação”, como estratégia de desenvolvimento socioeconômico. Ato contínuo publicaram alterações para a Inovação em âmbito federal, através da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto nº 9.283/2018, formando o Marco Regulatório¹² da Ciência, Tecnologia e Inovação (MRCTI), com vigência em todos os Estados da federação e com possibilidade de incremento da *relação* IES pública e Fap.

Por conseguinte, ao longo dos anos, complexidades surgem da *relação* IES e Faps, visto esta ter servido como campo de atuação e suporte para processos governamentais da Reforma/1995, reafirmando a descentralização/publicização ampla, naquela ressignificação como estrutura “pública não-estatal”, assim como por ser a Fap, parte da *relação* prevista na EC 85/2015 para a utilização na estrutura da “Tríplice Hélice”.

¹¹ As práticas de Governança guardam íntima relação com os princípios da administração pública: legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput* da CRFB/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998).

¹² Marco regulatório¹² é uma expressão que designa a forma de se instituir um regime, com um conjunto de normas determinando modo de funcionamento, inclusive com amparo constitucional, o que aconteceu com a inovação, formalmente inserida pela EC nº 85/2015 (IPEA, 2013b).

Exemplificadas as configurações internas e externas, movimentadas pelo Estado federal, vem o Estado de Minas Gerais, em recente processo de debate para fortalecimento das *relações* entre esferas representadas pelas IES públicas estaduais e Faps privadas, promulgar sua “Lei estadual das Faps” e respectivo Decreto de regulamentação, através da Lei (MG) nº 22.929 de 12/01/2018 e do Decreto (MG) nº 47.512/2018. Ainda em 2018, o Estado mineiro regulamentou a *relação* público/privada do ecossistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) via Decreto (MG) nº 47.442, em seu “Marco Estadual da CT&I”, como ajustamento com a composição do MRCTI federal.

Em todo o aparato legal, seja o federal ou o estadual de Minas Gerais, está presente o reforço à utilização das *relações* entre as esferas pública e privada, com centralidade da Fap, que se apresenta como instituição híbrida facilitadora dos arranjos institucionais, devido sua característica fundacional (integrante do Terceiro Setor)¹³, que realiza serviços de utilidade pública (Primeiro Setor), com possibilidades mercantis de prestar serviços e bens, como no Segundo Setor.

Tais arranjos institucionais abrem possibilidades para aproveitar esse singular formato híbrido das Faps e sua expertise, cujo fortalecimento e ampliação de atuação, como ente paraestatal, intermediador do conhecimento e da CT&I é relevante para o desenvolvimento. Todavia, tais arranjos institucionais geram desafios, como a questão da unicidade dos entendimentos diante do amplo arcabouço legal, a necessidade de gerar segurança (jurídica e operacional), bem como, a importância de se minimizar tensões das complexidades, captar recursos públicos e privados, manter a solidez e credibilidade institucional, o que pode ocorrer via mecanismos de Governança¹⁴, em Programas de Conformidade (*Compliance*).

Assim disposto, a Fap, por sua área de atuação, está interligada umbilicalmente à IES, mas, para além de ser um apoio institucional à IES, *i*) por sua natureza jurídica fundacional sem fins lucrativos, caracteriza-se como Terceiro Setor, o que permite amparar-se das normas dispostas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)¹⁵; *ii*) considerando ser entidade privada, exerce prestação de serviços empresarial como no

¹³ Quanto ao panorama atual das Faps, que se inserem no Terceiro Setor, um quantitativo aproximado foi apresentado pelo “Mapa IPEA/2018”, em que constam 378 Fundações de Direito Privado, caracterizadas como “de apoio”, sendo a maioria situada na região sudeste, e destas, 48 em Minas Gerais (IPEA, 2018a).

¹⁴ É o próprio texto da Reforma Gerencial/1995 que determina a utilização da Governança, com destaque para seus mecanismos na prestação de contas (*Accountability*) das responsabilidades do uso de recursos públicos por instituições privadas, agindo em conformidade com as regras internas e externas (*Compliance*), elevando o grau de transparência dos dados (*Disclosure*), de forma que o tratamento seja igualitário (*Fairness*) entre todos os atores que se relacionam (*stakeholders*) com as instituições (PDRAE, 1995).

¹⁵ O MROSC ou Lei das OSCs é a compilação das normas para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) enquanto Terceiro Setor, a Lei federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015.

Segundo Setor, buscando recursos para sua manutenção e sobra financeira para reinvestir em seus fins.

Com todas essas características, desafios e complexidades associadas à ampliação do campo de atuação e à constituição de novas relações entre essas instituições, o resultado tem sido que a Fap apresenta pujança financeira, impacto socioeconômico regional, influência intensa junto às IES e ao setor privado nacional/internacional, a exemplo da representatividade e importância das Faps de diversas IES públicas do país, como as Faps da Universidade São Paulo (USP)¹⁶.

A respeito da representatividade dessas fundações no país, segundo dados da Confederação Nacional das Fundações de Apoio às IES (CONFIES), que representa 1/3 das Faps credenciadas junto ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), são “94 fundações afiliadas, que apoiam 132 universidades e institutos federais, conduzindo 22 mil projetos por ano, movimentando anualmente mais de R\$ 5 bilhões, de fontes públicas e privadas, envolvendo entre 40 a 60 mil profissionais, celetistas e bolsistas” (CONFIES, 2018a, p. 9).

Inobstante essa representatividade das Faps no Brasil e as ampliadas possibilidades de atuação, o conteúdo dos desafios e complexidades da *relação* público/privada entre apoiador e apoiado se relaciona com: *i*) a operacionalidade no cotidiano das Faps – que durante décadas mantiveram insegurança (jurídica e operacional), perante fiscalizações, questionamentos e penalizações dos órgãos de controle, mesmo porque as inúmeras leis publicadas não trouxeram a segurança esperada; *ii*) a hibridez na utilização das Faps – cujas permissões estruturais do Estado pós-reforma/1990 e políticas governamentais – deram continuidade à atuação desta instituição híbrida, como Fundação de Direito Privado, sem fins lucrativos e paraestatal (Terceiro Setor), que executa atividades de interesse público estatal (Primeiro Setor), com características empresariais (Segundo Setor); *iii*) a dinâmica e o *modus operandi* das Faps – que podem atuar numa postura menos ativa – quando abarcam as possibilidades de intermediar atividades como “escritórios de gestão” do conhecimento, ou ir mais além, numa postura mais ativa – como “escritórios de transferência de tecnologia”, apoiando a Inovação Científica e Tecnológica, movimentando a “Tríplice Hélice”¹⁷ e; *iv*) a credibilidade das Faps,

¹⁶ Em 1998, cerca de 30 Faps atuavam junto à Universidade de São Paulo (USP); as receitas de três Faps, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI) e Fundação Instituto Administração (FIA) vinculadas à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA/USP) giraram em torno de R\$ 134,52 milhões, enquanto a verba pública orçamentária da FEA/USP recebeu, naquele ano, R\$ 20,5 milhões (REVISTA ADUSP, 2001a, 2001b, p. 57).

¹⁷ “Tríplice Hélice” é a teoria defendida por Etzkowitz e Zhou (2017) que determina a realização de pesquisa através de três pontas, ou seja, três hélices em conjunto, “universidade – indústria – governo”.

que para intensificar a solidez dos arranjos institucionais, nas *relações* pública e privada, pode utilizar da Governança, com Programas de Conformidade (*Compliance*).

As complexidades relacionam-se com a amplitude das normatizações que envolvem a *relação* entre IES pública e Fap porque, esta última possui competência legal para atuar em regras exclusivas, contidas na “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.958/1994 e alterações) e, no caso de Minas Gerais, na “Lei estadual das Faps” (Lei nº 22.929/2018); competência legal para amparar-se das formas do MROSC, pela essência jurídica fundacional de Direito Privado e do Terceiro Setor; competência legal para utilizar-se dos regramentos contidos nas políticas do Marco de Inovação Científica e Tecnológica, devido sua natureza de apoio a essa área (MRCTI).

É esse último marco de Inovação, de 2016, que deu nova ênfase para utilização da dinâmica e *modus operandi* da Fap, devido seu formato híbrido e expertise. Para, além disso, é o próprio MRCTI que se apresenta como estímulo ao uso dos arranjos institucionais como opções ao desenvolvimento, na atual conjuntura brasileira de dificuldades econômicas.

Tendo em conta essa contextualização, a delimitação da pesquisa inseriu-se no tema entre “Instituições e Desenvolvimento”, sendo que, tal assunto e sua problematização perpassam pela compreensão da *relação* público/privada e utilização da expertise das Faps junto às IES públicas, diante das perspectivas e arranjos que os novos marcos regulatórios oportunizam para a gestão do conhecimento e Inovação Científica e Tecnológica.

O presente estudo tem enfoque interdisciplinar, na área das Ciências Sociais e Humanas (Administração, Direito, Sociologia, Contabilidade, História, Economia, Ciência Política) e tratou de discutir as dinâmicas institucionais que levaram às transformações oriundas das configurações internas realizadas por atores, e/ou das configurações externas, direcionadas pelo Estado em decisões de Políticas Públicas ou deliberações dos órgãos de controle. Notou-se que a *relação* público/privada entre Faps e IES é demarcada em sua trajetória por arranjos institucionais e normatizações, a ponto de ocuparem espaços relevantes no cenário nacional e serem tratadas como premissas para áreas do conhecimento e da CT&I.

Diante do exposto, o problema de pesquisa foi sintetizado em três indagações centrais, nos aspectos teórico e empírico: *i*) Quais as transformações, no final do Século XX e no limiar do Século XXI, que levaram à resignificação da *relação* público/privada no ambiente universitário? *ii*) De que modo se apresenta a *relação* entre IES públicas brasileiras e as Fundações de Direito privado de Apoio diante dos arranjos institucionais, desafios e complexidades, inclusive os marcos regulatórios incidentes, e de forma específica, a Lei nº 22.929/2018 e Decreto de Inovação no Estado de Minas Gerais? *iii*) E quais as perspectivas

para atuação futura das instituições Faps na promoção do desenvolvimento através do conhecimento e da Inovação Científica e Tecnológica?

No aspecto teórico, a relevância do presente estudo está em contribuir com a compreensão das transformações sociais através dos arranjos institucionais, com o esforço da reconstrução da trajetória histórica das Faps, e com exposições sobre a instituição Estado, como configuradora das *relações* público/privadas entre mercado e sociedade civil.

No aspecto empírico, justifica-se essa investigação, em razão das questões operacionais, com entraves e possibilidades, que levaram à expertise das Faps, obtida durante anos de intermediação em auxílio às IES, em amparo aos meios de manutenção das atividades em áreas de conhecimento e CT&I, com oportunidades de ganhos econômicos e financeiros no movimento regional e dos ganhos não financeiros, como conhecimento e experiências.

A questão socioeconômica, que esta *relação* público/privada envolve, justifica o estudo, em razão do momento atual no país, diante das instabilidades, desequilíbrio fiscal e direcionamento das políticas, com características neoliberais, que tendem a reduzir recursos orçamentários para IES públicas¹⁸. Esse contexto atual do Brasil leva à necessidade de pensar possibilidades que possam garantir um sistema que apoie a cooperação entre instituições, que capte recursos e parceiros da esfera privada empresarial nacional e internacional, que utilize da expertise e dinâmica que as Faps podem oportunizar, objetivando desenvolvimento.

Durante este texto introdutório, a palavra *relação* foi grafada em itálico, considerando sua complexidade entre IES públicas e Faps privadas, por causa da operacionalidade (insegurança e muitas normatizações), da hibridez na utilização entre as esferas (entre 1º, 2º e 3º setor), da dinâmica de atuação e *modus operandi* (escritórios de gestão ou transferência de tecnologia) e da busca por solidez e credibilidade (através dos Programas de *Compliance*).

A perspectiva é de novos arranjos intermediados pela Faps porque estas têm ampla expertise em sua trajetória, quando foram efetivando formas de ter a agilidade, flexibilidade e eficiência, concretizando características para a centralidade determinada nas normatizações e aproximação entre as esferas pública e privada. O otimismo dessas expectativas deve ser sopesado, diante da necessidade de entender o conteúdo da *relação* entre as Faps e IES, conforme exposto na problematização dessa pesquisa.

A partir do exposto, a tese que orienta o presente estudo é de que, os arranjos e trajetórias institucionais tendem a levar ao desenvolvimento socioeconômico, neste sentido, as Faps tiveram e tem centralidade nas *relações* público/privadas do ambiente universitário com

¹⁸ Conforme os discursos e plano de governo apresentado pelo Presidente eleito no Brasil, Jair Messias Bolsonaro e sua equipe de gestão, para o período de mandato de 2019-2022.

este propósito. As Faps, utilizadas, em período anterior à Reforma/1995, oriundas de arranjos institucionais internos em apoio às universidades públicas, detentoras de características híbridas, foram ressignificadas como “público não-estatal”, e mediante a natureza jurídica de Terceiro Setor/paraestatal de apoio constituíram formas exemplificativas da publicização ampla. As Faps realizam no seu *modus operandi*, dinâmicas de atuação com movimentos como de “escritórios de gestão” ou “escritórios de transferência de tecnologia” com práticas para área do conhecimento, “Desenvolvimento Institucional” e o reforço da sua centralidade no movimento de Inovação Científica e Tecnológica, o que está presente nos marcos regulatórios federais e estaduais, como a Lei (MG) nº 22.929/2018 e Decreto de Inovação, levando a se pensar em novos arranjos, perspectivas e desafios do futuro próximo.

Desse modo, o objetivo geral do estudo é o de apresentar, a partir das *relações* realizadas entre Faps e IES públicas, os arranjos institucionais e complexidades incidentes sobre estas, inclusive quanto às normatizações, como a Lei (MG) nº 22.929/2018 e Decreto de Inovação nº 47.442/2018 (Marco Estadual de CT&I). E em complementação, apresentar as perspectivas para atuação futura à promoção do desenvolvimento, através do conhecimento e da Inovação Científica e Tecnológica na visão dos que se relacionam com essas atividades.

Para levar adiante tais frentes investigativas, o estudo ampara-se em objetivos específicos para: *a)* identificar como se deu a *relação* público/privada durante a trajetória das Faps junto às IES públicas, e como essa fronteira entre as esferas pública e privada – mediante reformas e políticas governamentais – se tornou cada vez mais tênue, ressignificando estruturas pela descentralização/publicização; *b)* descrever arranjos institucionais, *modus operandi* e dinâmicas que movimentam a atuação entre IES públicas e Faps, bem como, analisar pontos das controvérsias e inseguranças político-jurídicas desta *relação* junto à sociedade; *c)* demonstrar os sistemas de CT&I e a centralidade da Fap nessas políticas e legislações em âmbito federal e do Estado de Minas Gerais e; *d)* explicitar os arranjos e perspectivas para a atuação das Faps mediante dispositivos de Inovação, especificamente, a Lei estadual (MG) nº 22.929/2018 e o Decreto de Inovação (MG) nº 47.442/2018.

Procedimentos metodológicos

Natureza do estudo

Para a efetivação dos objetivos elencados utilizou-se as abordagens qualitativa, descritiva e exploratória, de forma a realizar a compreensão da *relação* que naturaliza a

própria existência da instituição Fundação de Apoio junto às IES apoiadas, envolvendo as esferas pública e privada, amparada em legislação federal (Lei nº 8.958/1994, regulamentações, Decretos e o MRCTI) e legislação do Estado de Minas Gerais (Lei nº 22.929/2018, regulamentação e o Decreto de Inovação).

A pesquisa qualitativa é a atividade que localiza o observador no mundo, para dar visibilidade ao que será observado: o pesquisador procura entender e interpretar os significados que são conferidos a esse mundo. O material empírico da pesquisa qualitativa é vasto, compondo-se desde a experiência pessoal e a história de vida até as entrevistas, relatos, textos, trabalhos interativos e visuais – o essencial é que descrevam "momentos e significados rotineiros e problemáticos" (DENZIN E LINCOLN, 2006, p. 9).

Isso se dá, visto a pesquisa qualitativa oportunizar um conjunto de métodos e práticas, de forma que sejam possíveis análises de narrativa, de conteúdo, de interpretação das leis, de discursos, fonêmicas, principiológicas, dos dados e das estatísticas que levem aos *insights*. No entanto, *insights* não podem perder a objetividade e a cientificidade proposta. Nesta pesquisa a objetividade centrou-se nas *relações* entre Faps e IES públicas; o processo de cientificidade e compreensibilidade permitiu a análise pela apresentação da *relação*, obtida na recolha das informações, cujos objetivos específicos estão dispostos em identificar, descrever, demonstrar; e, ao final, explicitar, através das percepções os desafios e perspectivas.

Como na presente pesquisa realizou-se análise compreensiva da *relação* entre instituições das esferas público/privadas, com recorte em Faps e IES públicas, a intenção foi de “apreender e explicitar o sentido da atividade social individual e coletiva enquanto realização de uma intenção”, porque a ação humana é “essencialmente a expressão de uma consciência, o produto de valores, a resultante de motivações" (BRUYNE, 1977, p. 139).

Essa compreensão procura exhibir os significados internos dos comportamentos dos atores e as conexões causais concretas. Para a pesquisa foi preciso criar uma noção da cientificidade, em constructos teóricos institucionalistas e de critérios, no curso da trajetória histórica, na construção das dinâmicas, *modus operandi*, caminhos adotados pelos atores e instituições, para formar o tipo descritivo e exploratório do processo, centrado na interdisciplinaridade das Ciências Sociais Aplicadas, com interação entre conhecimentos contábeis, econômicos, sociológicos, e principalmente, jurídicos.

Para Bruyne (1977) há certa autonomia na interdisciplinaridade e na pesquisa de campo quanto às análises das problemáticas das Ciências Sociais. Cada disciplina, como no presente caso - Administração, Direito, Contabilidade, História, Economia Política - não deve visar ser o conjunto do espaço epistêmico, mas delimitar o que, metodologicamente, é o seu

campo de análise particular, nesse espaço epistêmico; o que é possível determinar como consenso sobre conceitos, protocolos, critérios utilizando domínios desses conhecimentos. Esta foi a proposta da interdisciplinaridade que resultou nesta pesquisa, com o olhar particular para a solução das abordagens e seus consensos.

Dimensões da pesquisa

Com a finalidade de conhecer o tema de forma mais ordenada, utilizou-se as dimensões de análise. Conforme exposição de Balsa *et al* (2006), várias leituras de um mesmo objeto de pesquisa são pertinentes, para integrar esquemas compreensivos adequados. Uma pesquisa sociológica tem confronto direto com temporalidades, territórios, locais e objetivos, de acordo com teorias ou metodologias aplicadas. As diversas dimensões do objeto promovem explicações, percepção dos laços e *relações* que podem resultar em lógicas equivalentes ou até distintas na pesquisa.

As questões a serem equacionadas, neste trabalho, abordaram quatro dimensões de análise: *i) dimensão sócio-histórica; ii) dimensão sócioinstitucional para compreensão das Faps; iii) dimensão sócionormativa, envolvendo aspectos do plano teórico-legal; e iv) o escopo dos arranjos institucionais.*

As duas primeiras dimensões, a *análise sócio-histórica e sócioinstitucional para compreensão das Faps*, foram realizadas conjuntamente na fase inicial da pesquisa, desenvolvendo a trajetória histórica da inserção das Faps na dinâmica e *modus operandi* dos arranjos institucionais com as IES; a centralidade determinada às Faps durante a execução das políticas governamentais e das recentes legislações no plano federal e estadual. Essas análises resultaram em compreender o fortalecimento da *relação* entre as esferas pública e privada, e da vinculação dessas instituições, nas temáticas das áreas de conhecimento e da CT&I, como direcionamento para desenvolvimento do país. O contexto está permeado pela evidenciação da Governança, de forma especial, o Programa de *Compliance*, que ao gerir as regras e leis, formais e informais da instituição Fap, direciona as perspectivas e objetivos.

Para essas *dimensões, sócio-histórica e sócioinstitucional, em compreensão das Faps* procedeu-se a técnica da revisão sistemática, considerando a escassez de informações compiladas acerca da origem das Faps, bem como das *relações* com as IES públicas federais e estaduais. Para contornar o problema, quanto à ausência de fontes tradicionais (livros, artigos, periódicos), identificou-se a necessidade da construção da fonte de dados como referencial. Desta forma, as informações obtidas sobre as Faps, foram associadas aos acontecimentos

gerais socioeconômicos ocorridos no Brasil e associados aos fatos narrados sobre os ambientes das IES federais, conforme exposições de Balduino (2013) e do promotor Sabo Paes (2018). Com esse material construiu-se um roteiro, abordando, da origem até o momento atual das Faps.

Na construção da fonte de dados, quanto ao arranjo governamental da Reforma Gerencial do Estado em 1995, foram realizadas leituras aprofundadas das exposições do então Ministro da Economia Bresser-Pereira e identificadas mudanças *sócioinstitucionais* propostas para a estrutura das entidades sem fins lucrativos, onde as Faps estão inseridas. Essa é, pois, uma das formas pelas quais procurou-se contribuir com o tema: a compreensão das *dimensões sócio-histórica e sócioinstitucional*, macro e microdimensionadas, permeando a *relação* entre IES pública e Faps privadas, descrita através de trabalho minucioso de catalogação, em tempos históricos quanto aos arranjos institucionais do objeto de pesquisa.

Na sequência, as contraposições fáticas, portanto, reais, foram analisadas para identificar a *dimensão sócionormativa que envolveu aspectos do plano teórico e legal e o escopo dos arranjos institucionais*. Tratou-se do *modus operandi*, dos questionamentos das dinâmicas e campo de aplicação das Faps, entre controvérsias e inseguranças (jurídicas e operacionais), para as quais foram realizadas leituras atentas sobre o “tom” que os órgãos de controle e fiscalização, em seus acórdãos e pareceres, deram aos questionamentos sobre operacionais das Faps e as penalizações aplicadas e entraves que foram criados. Para complementar a análise sócionormativa apresentaram-se os modelos para CT&I executados em outros países, como o americano e o europeu, e o formato adotado no Brasil, apoiado na legislação específica federal e mineira.

Quanto ao *escopo dos arranjos institucionais* foram levantados e discutidos conflitos e crises, posicionamentos e atitudes dos atores envolvidos com esta *relação*, descritos por órgãos de representação, governamentais, de fomento, de fiscalização e controle, levando aos mecanismos que mudaram a natureza dos fatos e circunstâncias das *relações*, que ora incentivaram, ora limitaram os arranjos entre IES e Faps.

A partir dessa fase, outros dados se mostraram importantes, para entender a centralidade da instituição Fap na atualidade, como parte das Políticas de Inovação e desenvolvimento do país. Momento em que, as instituições foram ouvidas, através dos seus representantes, o que foi obtido por meio das gravações dos eventos públicos registrados em vídeos de *sites* fidedignos, realizados por IES, Faps, Assembleias Legislativas, dentre outros.

Fontes dos dados e técnicas utilizadas para análises

As fontes de dados visaram apoiar o *plano teórico-legal*, com revisão tradicional em fontes bibliográficas, pesquisa documental e arcabouço legal, onde se deu a interatividade com as instituições, com a própria “Lei federal das Faps/1994” e “Lei estadual das Faps” e com os Marcos Regulatórios do Terceiro Setor (MROSC) e da CT&I (MRCIT).

A construção do *corpus* proposto para este trabalho ocorreu a partir da eleição de dados primários públicos e oficiais (relatórios, atas, leis, acórdãos, pareceres, portarias, mapas, pesquisas estatísticas). Os dados foram verificados via consulta em arquivos físicos (SEDECTES/MG)¹⁹, textos de discussão IPEA, OCDE, órgãos estaduais (SEDECTES/MG, FAPEMIG²⁰) e nos *sites* dos órgãos de controle e fiscalização (Tribunal de Contas e Controladoria Geral), órgãos legislativos (Congresso Nacional e Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais), órgãos de regulação (MEC e MCTIC), órgãos de representação (Andifes e CONFIES).

Uma ferramenta usual na contemporaneidade e com destaque nesta pesquisa foi a *World Wide Web* (rede mundial de computadores/*Internet*), que, utilizada com atenção quanto à fidedignidade dos dados é instrumento de pesquisa que possibilita acervo diversificado, multidisciplinar, com acesso rápido, prático e atualizado, informações em tempo real, dispostas em palestras, convenções, seminários com registros virtuais (SEVERINO, 2007).

Para este trabalho, foram consultadas, na *Internet*, as fontes em *sites* e bancos de dados *on line*, com captação de informações através das gravações de vídeos e áudios (palestras, apresentações, discussões, seminários, debates). Os vídeos e áudios relacionam-se a eventos de instituições fidedignas e oficiais, públicas e privadas, com exposições realizadas por atores e registros de opiniões, análises, estudos de casos, sobre a *relação* IES e Fap e as recentes alterações dos marcos regulatórios federal e de Minas Gerais, quanto às Faps e a Inovação.

Esses eventos gravados apresentam exposições dos atores vinculados às IES públicas federais e estaduais, órgãos de controle (TCU, CGU, AGU), órgãos de representação (CONFIES e Andifes), Fundações de apoio e Fundações de fomento (FINEP/UFMG, IEA/USP e FAPEMIG/MG), representantes do legislativo no Congresso Nacional e na

¹⁹ A SEDECTES era a então Secretaria do Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais até 2018, que teve as funções absorvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), conforme recente reestruturação, através da Lei (MG) nº 23.304 de 30/05/2019.

²⁰ A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) é a agência de fomento à pesquisa e à Inovação Científica e Tecnológica do Estado de Minas Gerais que financia projetos, concede bolsas, investe em divulgação científica e parcerias internacionais. Criada por meio da Lei Delegada nº 10 de 28/08/1985, é pessoa jurídica de direito público, pertencente à Administração Pública Indireta do Estado.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. As falas são de acesso público e puderam ser vistas e revistas, transcritas e analisadas, o que ampliou o campo de percepção e da análise. As informações desses eventos em vídeos e áudios compõem o quadro do Apêndice D.

A análise dos dados foi realizada de forma interpretativa, com triangulação junto às fontes formais bibliográficas e fontes legais para sustentar as sistematizações apresentadas de forma textual no Capítulo 4. Os temas do *plano teórico*, dando ênfase às questões institucionais e suas *relações*, abordaram os arranjos internos do ambiente universitário, e os arranjos externos com predominância da atuação do Estado.

Os temas do *plano legal* contemplaram, em âmbito federal e estadual, pontos de atuação das Faps. Num primeiro momento, no *plano legal*, para uma compreensão geral do contexto em Minas Gerais, a pesquisadora teve acesso às fontes documentais primárias e oficiais, disponibilizadas pela Secretaria de Estado de Minas Gerais (SEDECTES/MG): 200 páginas *scaneadas*, referentes aos arquivos internos, compostas de relatórios, pareceres, atas de reuniões com órgãos correlacionados e minutas do projeto de lei das Faps mineira. A leitura desse material teve por objetivo verificar fatos, atributos, opiniões, comportamentos, tendências e a evolução da tramitação, que estava em curso desde 2015, da “Lei mineira das Faps”, cuja promulgação ocorreu em 2018. Foi possível a análise qualitativa do conteúdo associada às questões temporais e espaciais, motivações e condições para os arranjos; obteve-se percepção de tendências e movimentos dos diversos grupos que se relacionaram e que foram construindo parte do suporte legal específico do Estado mineiro.

Num segundo momento, a pesquisadora realizou a técnica da leitura com análise crítica, nos textos da “Lei federal das Faps/1994” e da “Lei mineira das Faps/2018”, para relacionar pontos de alteração e buscar os sentidos implícitos nas normas supracitadas. Para isso, foram essenciais conhecimento jurídico e resgate do conteúdo das exposições realizadas nos eventos/vídeos via *Internet*; dos resultados construiu-se um quadro (Apêndice A).

Em complementação, repetiu-se a técnica de leitura crítica sobre o Decreto federal de Inovação nº 9.283/2018 e o Decreto mineiro de Inovação nº 47.442/2018, para a verificação das formas de operacionalização da Inovação Científica e Tecnológica, com possibilidade de atuação das Faps e intermediação das esferas pública e privada: foram identificados procedimentos acerca das Faps, analisados por módulos, de acordo com a estrutura dos capítulos das normas, conforme Apêndice B.

Para além da verificação estrutural e formal entre as leis e decretos federais e mineiros, outras percepções foram registradas nas análises, visto atender aos objetivos da pesquisa qualitativa. Para tratamento mais apurado do material coletado, procedeu-se análise de

conteúdo, buscando a compreensão dos signos, sentidos, significados para inferir respostas às questões que envolvem à temática. As entrelinhas dos discursos e as exposições dos eventos/vídeos foram comparadas com os dispositivos das leis/decretos e com os fatos históricos da atuação das IES públicas e Faps, conduzindo percepções e análises, levando à dimensão sobre o *escopo dos arranjos institucionais*.

Passos na obtenção das fontes e bancos de dados em sites

Em busca da compreensão do *escopo dos arranjos institucionais*, relacionada às percepções dos atores no tocante as perspectivas, desafios e entraves que poderiam resultar de toda essa movimentação que dá centralidade às *relações* entre IES públicas e Faps privadas, em áreas de conhecimento e CT&I, tentou-se, inicialmente, contato com as Faps credenciadas em Minas Gerais, no intuito de agendar entrevistas. Houve limitação, dificuldade e restrição ao acesso pessoal desses atores. Para resolução acerca dessa restrição de acesso pessoal aos atores, com a finalidade de obtenção da percepção dos mesmos, observou-se a publicidade de um evento que ocorreria em Belo Horizonte/MG, o que fez com que a pesquisadora intuisse realizar busca por outros eventos de mesma natureza que estivessem disponíveis via *Internet*.

Para definir o exato escopo das exposições realizadas em diversos eventos relacionadas ao tema, foram identificados vídeos de *sites* fidedignos em que foram registradas palestras, congressos, seminários com temas em que aparecem atores das Faps, IES públicas e ecossistema de CT&I, em diversos locais do país, em especial, Minas Gerais.

Os passos e procedimentos para a compreensão do *escopo dos arranjos* usaram técnicas de seleção e análise de conteúdo, tanto das exposições de motivações da situação fática que se apresenta, quanto das percepções dos atores/*stakeholders*. Os procedimentos realizados podem ser descritos em 07 passos.

1º) De forma geral, foram coletados e assistidos na íntegra um total de 26 eventos nacionais, com quantitativo de 54h de gravação em vídeos relacionados ao tema. Os vídeos envolveram percepção de professores, pesquisadores e representantes de órgãos de controle e fiscalização (AGU, TCU, CGU, MCTIC, MEC), instituições (CONFIES, Andifes), advogados/procuradores das Faps, IES, ICTs, NITs, agências de fomento, dos envolvidos na formulação das leis, na Câmara Federal e Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

2º) Na sequência, dentre os 26 eventos coletados realizou-se nova seleção, de onde catalogou-se 16 eventos/45h de gravação em vídeos, efetivando-se a transcrição de anotações gerais, esclarecimentos, exemplificações, questionamentos, relacionadas à pesquisa.

3º) A análise de conteúdo concentrou-se em ouvir repetidas vezes as falas dos 16 eventos/45h de vídeos, ocorridos em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Brasília, realizando-se: anotações de pontos relevantes, percepções dos posicionamentos, vocábulos mais utilizados, observação das expressões faciais, gestuais e entonação dada nas exposições.

4º) Procedeu-se a escrita de um primeiro texto descritivo referente à efetivação da análise de conteúdo, e quando necessário, para elucidação de pontos colocados em dúvida retomava-se os eventos/vídeos, em nova visualização para análise das falas.

5º) O Quadro do Apêndice D foi construído, constando dados dos eventos/vídeos (local, data, tema, duração, endereço eletrônico, identificação dos 44 expositores) e frases pontuais individuais, correlacionadas ao *escopo dos arranjos institucionais*: possibilidades, perspectivas, entraves e desafios da *relação* público/privada que envolve a atuação das Faps.

6º) Todas as frases dos expositores e seu conteúdo foram separadas em novo arquivo de texto *Word*, denominado “Percepção dos atores”. Esse arquivo *Word* foi lançado no recurso tecnológico denominado “mapa conceitual”, cuja estratégia utiliza um *software* de informática direcionado a produzir uma “nuvem de palavras”. A “nuvem de palavras” constitui-se em recurso visual, que registra o número de menções dos vocábulos de um texto ou arquivo, para através de um recurso visual facilitar a compreensão de um conteúdo. No caso, o texto analisado refere-se às percepções e posicionamentos obtidos dos registros nas exposições dos atores nos eventos/vídeos selecionados pela pesquisadora. Para esse “mapa conceitual”, o programa que resultou a “nuvem de palavras” foi o *Wordclouds*.

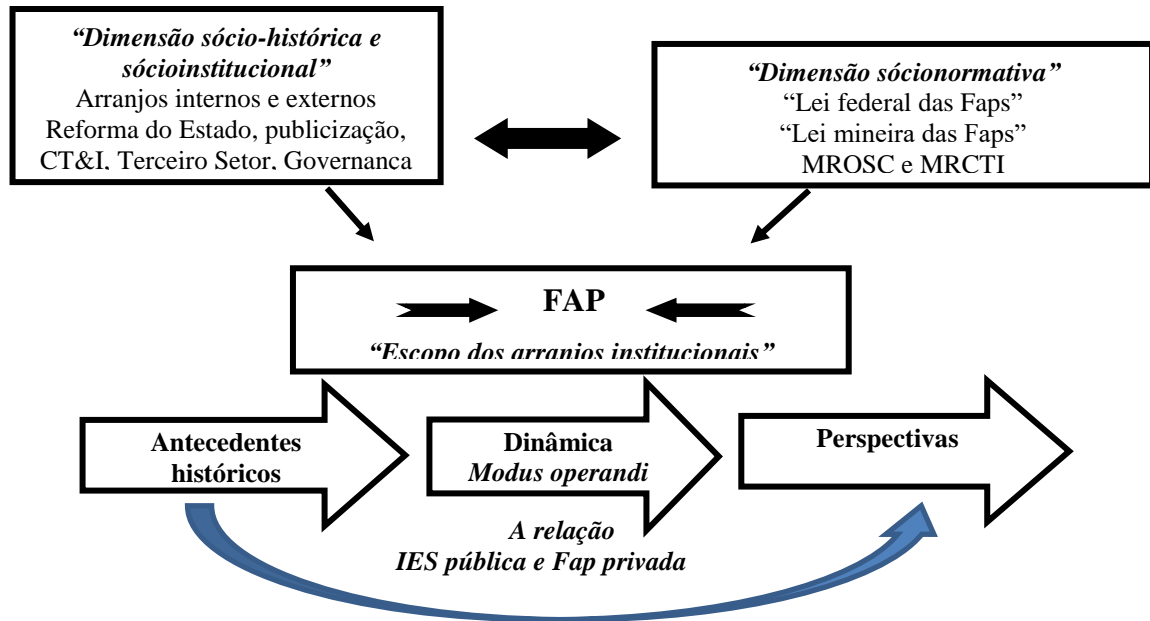
7º) Dos vocábulos relacionados e mencionados na “nuvem de palavras”, para a análise de conteúdo direcionado ao *escopo dos arranjos institucionais*, realizou-se escolhas metodológicas, destacando duas classes gramaticais de palavras do vernáculo português mencionados o maior número de vezes nas exposições catalogadas dos eventos/vídeos: os substantivos e os verbos. Os substantivos, cuja função é identificar as percepções do *direcionamento das tendências e perspectivas*, e os verbos, para designar as percepções das *ações/atuações* nessa *relação* entre esferas pública e privada com as Faps.

Sistematização do desenho da pesquisa e organização do texto

De todo o exposto, resultou um desenho da pesquisa, como modelo teórico que evidencia a *relação* entre as esferas pública e privada, por meio de arranjos institucionais de interligação das Faps privadas às IES públicas. Na Figura 1, como explicações e influências, de um lado, temos a *dimensão sócio-histórica e sócioinstitucional para compreensão das*

Faps com os arranjos institucionais internos e externos, e do outro lado, a *dimensão sócionormativa*, que envolve as possibilidades do *plano teórico-legal* que oportunizam a essas Fundações de Direito Privado, a atuação junto às parcerias com as esferas pública e privada, amparadas por um amplo espectro de legislações (MROSC, MRCTI e “Lei federal das Faps/1994” e “Lei mineira das Faps”).

Figura 1 – Desenho da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2018).

Conforme Figura 1, o *escopo dos arranjos institucionais* que oportuniza a *relação* IES pública e Fap, tendo esta como centralidade, conforme aspectos da Teoria Institucionalista, perpassa pela compreensão das regras formais e informais, durante a trajetória, a *dinâmica e modus operandi*, identificando as possibilidades e perspectivas.

A partir deste desenho sistematizado, o relatório de pesquisa foi organizado em quatro capítulos: no primeiro, apresentou-se, tendo a base institucional do Estado como pano de fundo, a identificação dos arranjos internos e externos, a partir da construção da trajetória da *relação* entre IES pública e Fap, associada aos aspectos socioeconômicos temporais e a representatividade qualitativa e de cunho econômico que as Faps possuem no país. Na sequência, o recorte da Reforma Gerencial do Estado/1995, que provocou mudanças, através das diretrizes que ressignificaram estruturas em “pública estatal, não-estatal e privada”, com a descentralização/publicização dos “serviços não-exclusivos” e o destaque dado ao Terceiro Setor e, em especial, às Faps como entes paraestatais.

No segundo capítulo, a intenção foi descrever as dinâmicas e o campo de atuação das Faps com “posturas mais ou menos ativas”, de acordo com as tendências do *modus operandi*,

descritos como “escritórios de gestão” ou “escritórios de transferência de tecnologia”. O relacionamento entre Fap privada e IES pública ocorreu permeado por controvérsias, crises e desafios, seja dentro do ambiente universitário, ou a partir da ação dos órgãos externos de controle e fiscalização. O capítulo aborda a proposta do Programa de *Compliance* como arranjo de Governança, que visa gerir o sistema de regras e legalidade para solidez e credibilidade institucional da Fap e suas *relações*.

O terceiro capítulo foi realizado com objetivo de demonstrar a centralidade que as Faps possuem nas Políticas de CT&I. Apresenta-se a Teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017), cujo formato “universidade - indústria - governo” é base específica para as políticas de Inovação Científica e Tecnológica, assemelhada ao formato “público estatal, não-estatal e privado” da Reforma/1995, com o diferencial de trazer a expressão “universidade empreendedora”.

As características dos modelos das Políticas de Inovação nas atividades científicas americanas e europeias, bem como no Brasil, através do Sistema Nacional de Inovação (SNI), foram abordadas; esses cenários de apoio às *relações* institucionais oportunizam atuação das IES como ICTs, os demais ICTs e NITs, com incrementos para a “atuação mais ativa” junto à Fap. Um destaque factual e localizado é dado ao momento iniciado desde 2015, em que, atores do Estado de Minas Gerais apresentaram projeto da “Lei mineira das Faps” (Lei nº 22.929/2018), seu Decreto de regulamentação e o Decreto de Inovação nº 47.442/2018, que associados aos demais integrantes do ecossistema têm envidado esforços e atitudes pioneiras em busca do desenvolvimento regional, estadual e nacional nesta área.

Os dispositivos da legislação mineira em conjunto com a federal foram objeto de explicitação no Capítulo 4. O próprio texto da “Lei mineira das Faps” e seus aspectos principiológicos propõem ampliação para a *relação* das esferas pública e privada, e o Decreto de Inovação mineiro determina fortalecimento do ecossistema de CT&I. Empiricamente, os registros de eventos/vídeos foram suporte para análise do conteúdo das percepções que os atores nacionais e do Estado de Minas Gerais, envolvidos nesta ambiência entre IES e Faps, têm quanto às perspectivas, entraves, desafios e a posição atual para a *relação*. Um enfoque é dado à repartição dos recursos para as instituições estaduais mineiras, conforme previsão da Lei nº 22.929/2018. Na sequência, foram apresentadas as Considerações Finais e as Referências que embasaram os estudos.

Espera-se, que as reflexões tecidas ao longo dessa tese, contribuam para um olhar analítico e compreensivo, sobre a temática “Instituições e Desenvolvimento”, de forma específica para o futuro da *relação* IES pública e as Fundações de Direito Privado de Apoio.

CAPÍTULO 1 - O ESTADO E A RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADA COM AS FUNDAÇÕES DE APOIO

Tendo a figura do Estado²¹ como sustentáculo, o presente capítulo está organizado para apresentar no item 1.1 a “*Perspectiva relacional da instituição Estado e seu papel na Economia*” em que resta esclarecida a posição do Estado, como a “instituição das instituições”, sendo este eminentemente relacional ao intervir em lógicas dos usos políticos, sociais e econômicos. De forma que, com abordagem da Teoria Institucionalista, arranjos internos e externos realizados por atores, mudam realisticamente os contextos, sendo o segmento institucional estatal um configurador das regras para as esferas pública e privada e para o tripé com o mercado e sociedade civil, no intuito de atingir objetivos, especificamente, para o desenvolvimento.

O item 1.2 seguinte, um “*Breve histórico das Fundações de Direito Privado de Apoio*” contextualiza as construções históricas nos ambientes universitários, cujos arranjos institucionais internos, desde a década de 1960, originaram as Fundações de Direito Privado, como entes de apoio às Instituições públicas de Ensino Superior (IES); e em âmbito nacional, os recortes dos arranjos institucionais externos, advindos de reformas e políticas governamentais ou de provocações dos atores das áreas de ensino, pesquisa e extensão, que levaram estas mesmas Faps, a uma centralidade em seu campo de atuação. A trajetória das Faps foi construída e apresentada em paralelo aos aspectos socioeconômicos temporais, chegando à contemporaneidade, cuja representatividade dessas instituições no país é bastante significativa, em termos quantitativos e econômicos.

Com base em premissas históricas, o subtítulo denominado “*Fundações como integrantes do Terceiro Setor e paraestatais de apoio*” foi abordado para estabelecer, definições importantes que estarão presentes no subitem 1.3, como “Terceiro Setor”, “espaço público e privado”, “esfera pública estatal e não-estatal”, “paraestatal” e as “diretrizes da Reforma Gerencial do Estado/1995”, tanto nos aspectos que integram objetivos de “descentralização e publicização”, quanto no seu enquadramento que está relacionado com a globalização e questões fiscais e econômicas do Estado brasileiro.

²¹ Embora existam diversos papéis do Estado desempenhados em contextos e períodos históricos específicos, para fins deste trabalho, será utilizado o Estado Democrático de Direito instituído e operacionalizado em países de reformas de cunho ideológico liberal ou neoliberal, perfila-se aos mesmos ordenamentos do Estado Contemporâneo, que pressupõe respeito aos direitos individuais, sociais e coletivos e abertura ao mercado livre e globalizado. No Brasil, o grupo político que estava no poder no momento da Reforma do Estado tinha na época o foco na Teoria liberal-dependente (BRESSER-PEREIRA, 2010; IPEA, 2010).

Sem perder de vista o que as definições visaram responder ao subitem 1.3, entretantes, estas guarneceram em 1.4, a “*Ressignificação entre público e o privado na Reforma Gerencial de 1995*”, haja vista que, tanto as motivações, quanto as justificativas para a Reforma advieram de situações expostas previamente, em especial, as dificuldades (ou incapacidades) do Estado gerenciar crises internas e depois, a estabilização da moeda e abertura/adaptação do cenário econômico nacional às multinacionais, em meio à onda neoliberal, a partir da metade da década de 1990.

A resignificação proposta pela Reforma Gerencial/1995 com o desenho estruturado por suas diretrizes, estimulou a utilização das formas jurídicas do Terceiro Setor para os “serviços não-exclusivos”, em suas “entidades sem fins lucrativos”. O Terceiro Setor será então, o parceiro privado que realiza “serviços públicos”, com grande movimentação dos recursos financeiros, humanos e materiais; e dentre as figuras jurídicas possíveis, a Fundação de Direito Privado será o ente paraestatal de apoio às IES.

Nessa relação de décadas, entre IES públicas e Faps privadas, originadas de configurações institucionais e que deram origem às novas possibilidades, foram registradas, ao longo do tempo, insegurança (jurídica e operacional), burocracia e irregularidades nos processos, além de muitos questionamentos. A “Lei federal das Faps”, nº 8.958/1994 e suas alterações, bem como as regulamentações posteriores, acerca da área de atuação em ensino, pesquisa, extensão e Inovação Científica e Tecnológica, trouxeram proposições de ampliação da atuação das Faps; assim como o olhar para sua representatividade, considerando suas características e personalidade jurídica, temáticas que foram abordadas no item 1.4 sobre as “*Fundações de Apoio e a regulação do Terceiro Setor pelo MROSC*”.

1.1 A perspectiva relacional da instituição Estado e seu papel na Economia

Historicamente, à medida que o Estado se tornou agente econômico essencial para atender necessidades individuais e coletivas, a Economia Política - que classicamente tem como objeto compreender relações sociais dos modos de produção capitalista - interagiu com as Finanças Públicas – que engloba decisões e ações dos governos na obtenção de receitas, gestão e dispêndios em atendimento às necessidades coletivas²² (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essas decisões econômicas e políticas concebidas integram um processo social

²² A tarefa central das Finanças Públicas é estudar a natureza e os efeitos do uso pelo Estado, dos instrumentos fiscais e de tributação, de gerenciamento dos gastos, obtenção de empréstimos, agenciamentos para fomento e desenvolvimento. A atividade financeira do Estado compõe-se da obtenção de receitas públicas, no gerenciamento do planejamento com a aplicação dos recursos obtidos para a execução dos seus fins no dispêndio das despesas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

contextualizado, em que o papel do Estado tende a maior ou menor interação com o mercado e a sociedade civil, com a esfera pública e a privada.

Esse relacionamento entre Estado e Economia, aqui sinônimos de Estado e mercado, em cada enquadramento histórico, em cada sociedade, apresentou-se de forma diferenciada, de acordo com as tensões sociais e econômicas, o que resultou em tendências de um papel de Estado liberal²³ ou Estado social²⁴, ou ainda, um Estado que tenha optado por pequenas manifestações sociais. Essas tendências posicionaram-se com visão separatista e oposta entre Estado e mercado, “concebendo o Estado como um problema face à Sociedade, enquanto via o mercado como a solução” (REIS, 2011, p. 13), ao passo que, Estado e mercado poderiam ser analisados sob uma perspectiva relacional.

Nessa perspectiva do Estado relacional, seja numa visão liberal, que visa assegurar propriedade e segurança aos cidadãos pelo contrato social; seja na visão neoliberal, quando esse contrato foi revisto pelo grupo de políticos e burocratas rentistas com seus autointeresses lucrativos; seja na visão social, quando o Estado garante uma estrutura plena de direitos essenciais, ou mantém estrutura mínima de políticas sociais, o Estado poderá, através do olhar institucionalista, atuar como configurador dos usos e regras das esferas públicas e privadas. Segundo North (1990), para além da relação baseada em manter direitos de propriedade, ou realizar o exercício da atividade arrecadatória da receita fiscal e oferta de serviços públicos, ou intermediar interesses exclusivistas do capital, existe uma preocupação em identificar que o Estado é uma entidade institucional plena, em seu papel político, econômico e social, porque o Estado é parte dessas relações ao configurá-las.

O Estado seria “não apenas um aparelho organizado política e burocraticamente, mas uma instituição, enfatizando os usos sociais, normas e regras produzidas, na sociedade civil e no mercado”, a acumulação de saberes e competências, dentro dos contextos de ação, que resultam do impacto das relações estatais e não-estatais, o que equivale a dizer que o “Estado é a instituição das instituições” (REIS, 2011, p. 29).

O conjunto de instituições do sistema político, do sistema legal e do sistema econômico que influenciam as atividades, formam os ambientes institucionais, onde sempre haverá uso de cálculos estratégicos nas decisões (HALL E TAYLOR, 2003; MACHADO, 2007). Os cálculos estratégicos são formas de maximizar as chances de atingir objetivos

²³ No Estado liberal este mantém a ordem, sem intervenção nas forças de mercado, que são entregues a si próprias e funcionam livremente, o que gera desequilíbrio na sociedade, porque a mão invisível do mercado, às vezes, torna-se mão pujante, egoística, sem amarras” (KLIKSBURG, 1998, p.43).

²⁴ O Estado Social mantém a capacidade produtiva do mercado e assume políticas protetivas sociais; se estas vão sendo ampliadas, custos se elevam, há dificuldade de manutenção (MATIAS-PEREIRA, 2010).

nesses ambientes institucionais; são as regras do jogo²⁵, que definem as preferências e escolhas dos indivíduos, porque as regulações externas por si só não garantem esse cumprimento no espaço das instituições. Não é possível pensar as instituições somente como estruturas formais e rígidas (apenas do direito ou da regulação legal) porque estas também se moldam pelas regras internas (influências, convenções sociais, práticas culturais).

Mais do que entender o Estado nas dimensões da Teoria Contratual ou Liberal, está implícito no papel do Estado compreender, através da Teoria Institucionalista, as relações que foram, necessariamente, constituídas por regras e normas, implícitas ou sociais, construídas nesse jogo de regras, comportamentos e resolução de conflitos ao longo do tempo, na relação entre o Estado e as instituições, entre as instituições e seus atores (NORTH, 1990; REIS, 2011). E, de forma específica, as estratégias que o Estado enquanto instituição promove, em seu papel na Economia, em favor do desenvolvimento.

Segundo North (1990), uma Economia muda através da interação entre indivíduos e instituições, de forma que, esses aspectos e conexões entre as instituições podem conduzir uma nação ao desenvolvimento. No contexto macroeconômico, sob as influências das questões estruturais dos Estados nacionais e influências das tendências internacionais, especialmente no mundo contemporâneo capitalista, globalizado e tecnológico, que se apresenta com ideologias e modelos econômicos liberais e neoliberais²⁶, há uma rede densa de formas de ações e usos do Estado para intermediar a dinâmica sociopolítica e econômica (REIS, 2011). É neste contexto, que existem três pontos ao qual o Estado, como base institucional, pode intervir exercendo seu papel na Economia:

Em primeiro lugar, o Estado define e consolida *infraestruturas coletivas* do funcionamento social e da inovação. É esta, porventura, a *base* sobre a qual as sociedades, as economias e os mercados se desenvolvem. Para além disso, em segundo lugar, e num plano que já não é essencialmente de ordem material, o Estado influencia, através de princípios que promove (por exemplo, solução pública ou solução privada de problemas da sociedade), os *padrões coletivos do desempenho* económico e social. Isso indicia a presença ou a relação do Estado com a própria *ação* da sociedade e da economia. Finalmente, o Estado (mesmo nas situações históricas em que se pretendeu configurar como Estado mínimo) corporiza *orientações estratégicas*, quer dizer, ele é um elemento ativo da configuração de *trajetórias* (REIS, 2011, p. 22). (GRIFOS DO AUTOR).

²⁵ Como regras do jogo, temos as regras formais, advindas do poder legal imperativo definido em códigos, leis, decisões do sistema Judiciário, e as informais de força moral como normas de comportamento, convivência, códigos de conduta, censuras e repúdios da comunidade. E como jogadores, nos campos político, econômico, social e educativo todos aqueles que possuem a capacidade de desempenhar algo com competência e não obtendo ou concedendo privilégios (MACHADO, 2007).

²⁶ Liberalismo e Neoliberalismo são modelos de atividade econômica em que o mercado é declarado instância maior para promover desenvolvimento, progresso econômico e distribuição de renda, com pouca intervenção estatal, que manterá a livre iniciativa e a livre concorrência.

Corroborando essa exposição, no segmento estatal, tomando-se como base a Teoria Institucionalista, a própria sociedade já percebeu a importância da atuação das instituições para atingir objetivos político-sociais fundamentais na ordem pública, na liberdade, no bem estar econômico, na justiça social. A atuação institucional é imediata para socorrer necessidades e liberdades humanas; no curto prazo, mudam-se atitudes e comportamentos para atingir resultados que levarão a novas mudanças estruturais e culturais. É um ciclo. Instituições influem realisticamente e a sociedade responde com mudanças estruturais, e por vezes, mudanças até culturais (BRESSER-PEREIRA, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010).

O tripé das bases institucionais, Estado, sociedade civil e mercado, em suas regulações internas e externas institucionais, formais e informais, influenciam e são influenciados. O Estado age como configurador das esferas pública e privada, através da legitimidade e poder que detém, direcionando a base legal, que conduz as ações dos gestores governamentais e dos atores sociais. O mercado é o espaço sustentáculo da Economia capitalista, que não atua totalmente autônomo, mas influencia e é influenciado pelas tendências do jogo social (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.31; SACHS, 2000). A conjuntura do Século XX atribuiu ao mercado capitalista um poder integrador, em que, através de regras do jogo todos passam a fazer parte do mercado, de forma que, o indivíduo ou está “fora do mercado” ou se comporta conforme as “regras do mercado”; essas expressões usuais denotam o poder que a instituição mercado e seus bens utilitários têm sobre as individualidades, a intermediação estatal serve para contrabalancear os arranjos realizados nesse espaço, criando processos de configuração.

Em outra das bases desse tripé de interações institucionais, está a sociedade civil, definida como o espaço concreto condicionado por necessidades econômicas, administração da justiça, proteção das liberdades individuais e sociais, revestida de características de instituições formais ou não formais que representam grupos de interesses políticos ou ideológicos, que têm influência sobre o Estado (KLIKSBURG, 1998). Na sociedade civil, os atores modificam estruturas e se organizam mediante objetivos em comum, no chamado Terceiro Setor, cujas configurações estão sob as regras do Estado (Organizações Não-Governamentais/ONG's, fundações privadas, organizações de base religiosa, grupos de voluntários e agrupamentos civis, sindicatos, federações, confederações, associações, etc.) (DI PIETRO, 2017).

Nesta ambiência do tripé das bases institucionais, Estado, mercado e sociedade civil, ocorrem as relações sociais que se moldam e modificam, de acordo com ações provocadas internamente e externamente. As Ciências Sociais acompanham essas transformações institucionais, que refletem as ações humanas e suas consequências diversas. Toma-se aqui o

Estado, como matriz relacional, numa abordagem institucional, cujo *modus operandi* é o ponto primordial para compreender as movimentações de atores em seus arranjos institucionais, como os do ambiente acadêmico, na relação de esferas pública e privada. O Estado relacional atua entre instituições com posição de configurador, atribuindo formas a sua atuação própria e aos demais, para tanto usa seu poder normativo e regulador.

No Brasil, essa matriz relacional do Estado está expressamente descrita na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, que, tomando a base formal da legalidade como característica, dispôs no “Artigo 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ou seja, o Estado ao agir em funções distributivas, estabilizadoras e alocativas, o faz acrescentando a forma normativa-regulatória: intervém na redistribuição renda e estabilização macroeconômica, aloca gastos públicos e a forma de tributação; essa é a configuração dos arranjos para o mercado e a sociedade civil, para a esfera pública e privada (IPEA, 2016).

Neste contexto, para desenhar políticas econômicas exitosas que direcionem ao desenvolvimento, simplesmente copiar modelos importados e regulamentá-los não é suficiente, porque é preciso o olhar interno, para as instituições e seus atores, o que reflete a realidade nacional em suas possíveis adaptações aos aspectos e características. O grupo político, que estava no poder no Brasil, na década de 1990, momento da Reforma Gerencial que tinha o foco na Teoria liberal-dependente²⁷ e fortes influências internacionais²⁸ buscou regular a estrutura institucional do país com sustentação em modelos estrangeiros (BRESSER-PEREIRA, 2010; IPEA, 2010).

Conforme as exposições de Bresser-Pereira (1997), a predominância das diretrizes predispostas na Reforma Gerencial/1995, por ocasião do governo de Fernando Henrique

²⁷ Em linhas gerais, o modelo liberal-dependente, tem como exemplo as economias dos países da América Latina (Brasil, Argentina, México), África do Sul e Turquia, que possuem taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) inferiores aos países centrais, caracteriza-se pela dependência econômica externa em diversos graus e falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento, onde existe forte pacto entre burguesia industrial, multinacionais, financeiras, estruturas burocráticas públicas e privadas e tecnoburocráticas. O papel do Estado inicialmente é ser produtor de investimentos, indutor dos processos econômicos; depois de formar um sistema empresarial poderoso que irá fomentar a atividade financeira arrecadatória o Estado reduz investimentos e inicia sistema de políticas sociais compensatórias, mas instáveis (BRESSER-PEREIRA, 2010).

²⁸ As influências internacionais partiram das determinações do Consenso de Washington/EUA, em que em novembro/1989, organismos internacionais discutiram reformas para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o crescimento. Desse Consenso originaram-se medidas que representaram fortemente o pensamento neoliberal, com redução do papel do Estado na Economia (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essas medidas tiveram grande influência nos processos de reformas econômicas de muitos países, no entanto, a forma de implantação das ideias variou de país para país.

Cardoso (FHC), era determinar arranjos institucionais entre esferas pública e privada, em que a sociedade civil seria sinônima do Terceiro Setor, sendo o “setor privado sem fins lucrativos”, o “público não-estatal” ou o “público, porém privado”.

Essa decisão de Reforma ocorreu numa relação até então incomum no Brasil: a regulação das formas de intermediar o repasse dos “serviços públicos não-exclusivos” aos entes “públicos não-estatais” através de uma descentralização denominada “publicização”. Era a busca da determinação de uma parceria ativa entre o público e o privado, em momento de questionamentos sobre a quem pertenceria às responsabilidades por funções que antes eram exclusivas do Estado; o que poderia ser direcionado às responsabilidades do Estado, do mercado e da sociedade civil, representados, respectivamente, como Primeiro, Segundo e Terceiro Setor. Em outras palavras, o que pertenceria a cada esfera para impulsionar o desenvolvimento do país, em funções essenciais como ensino, pesquisa, saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); e onde buscar a segurança necessária para mediar as operacionalizações e os conflitos.

As respostas aos questionamentos convergiram em configurações intermediadas pelo Estado brasileiro apresentadas na forma de regramentos na relação entre esferas, envolvendo o que foi classificado como “público estatal, não-estatal e o privado”.

Os regramentos propostos na Reforma Gerencial/1995 se mantiveram presentes nas políticas governamentais dos governos federais seguintes, em Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016). A intenção de estreitar esses laços das esferas pública e privada foi mantida como regras formais na estrutura brasileira da legislação das áreas de ensino, pesquisa, CT&I, e com a tendência da utilização como “público não-estatal” das Fundações de Direito Privado de Apoio junto às universidades públicas, instituições cuja relação estava em operacionalidade desde a década de 1960, oriunda de arranjos internos informais.

Além das disposições da Reforma/1995, e das políticas fomentando a utilização das Faps, o contexto foi reforçado em âmbito da CT&I com um complexo arcabouço legal que apresentou *nuances* de modelos e sistemas institucionais da relação entre esferas pública e privada de outros países. O sistema atual da CT&I no Brasil apresenta uma centralidade de atuação institucional das Faps nas relações com as IES públicas, e outras instituições públicas ou privadas, com objetivos de garantir meios de desenvolvimento para o país.

Desta forma, a perspectiva relacional do Estado em seu papel econômico em prol do desenvolvimento fomentou atualizações legais recentes envolvendo instituições; doravante, tudo dependerá, essencialmente, dos arranjos institucionais internos e externos, que envolvem

as estruturas sociais, de mercado, culturais e governamentais para fins de adequação, operacionalização e da eficácia pretendida. Essas estruturas sociais específicas serão evidenciadas no item seguinte para identificar como se deu a relação público/privada a partir da trajetória inicial das Fundações de Apoio no ambiente interno universitário, e como essa fronteira entre o público e privado – a partir das reformas e políticas do Estado – se tornou cada vez mais tênue, ressignificando estruturas pela descentralização/publicização, além da amplitude que a CT&I pretende atingir através dessa atuação das instituições em parceria.

1.2 Breve contexto histórico das Fundações de Direito Privado de Apoio

A fundação, como categoria jurídica é a organização com um patrimônio personalizado dirigido a um fim, ou a um conjunto de ideias, que pode ter origem inteiramente estatal, privada, semipública ou semiprivada (SABO PAES, 2018; DI PIETRO, 2017). Como as fundações operacionalizam ideias que levam ao interesse geral, historicamente, esses interesses visaram objetivos assistenciais e filantrópicos. No entanto, as fundações ressurgem reformuladas, nos Séculos XIX e XX, e se consolidam na Europa e na América em duas circunstâncias:

[...] de uma parte, as empresas motivadas pelos incentivos tributários e em reavaliação de seu papel social que se sobrepõem aos particulares no momento de constituir novas fundações; e de outra, a mudança de concepção dos fins que devem ter uma fundação, que do campo da caridade se desloca para o campo da ciência de investigação, da cultura, dos direitos humanos, do meio ambiente, etc. (SABO PAES, 2018, p. 234).

Essas fundações apresentaram-se reformuladas em seus objetivos de interesse geral e utilizadas pela esfera privada empresarial, no Segundo Setor, como uma estratégia de gestão, porque para atender demandas sociais de funcionários ou da comunidade no entorno da empresa são instituídas Fundações de Direito Privado do Terceiro Setor que podem obter benefícios creditícios, tributários, licenças e alvarás reduzindo custos de operacionalização. E além dessa utilização estratégica da fundação privada motivadas por incentivos tributários, há possibilidade de usar na mídia o *marketing* de que “a empresa tem responsabilidade social”, gerando boa imagem perante a coletividade (SABO PAES, 2018; PERONI, 2007).

Essas fundações reformuladas, enquanto integrantes do Terceiro Setor podem levar respostas à esfera pública, como estratégias da utilidade em substituição ao Estado, realizando serviços públicos para desonerá-lo, o que configura uma publicização, ou como possibilidade de operacionalizar as Políticas Públicas de áreas específicas, como a Inovação Científica e

Tecnológica, a cultura, os direitos humanos; o que reforça a configuração da publicização (SABO PAES, 2018).

Fato é que, tanto a esfera privada empresarial, quanto a esfera pública estatal utilizam as instituições fundacionais de Direito Privado em estratégias específicas. De tal modo que o Estado poderá criar, por lei, fundações com natureza jurídica de Direito Privado²⁹ para assumir um papel participativo na sociedade; e a esfera privada, seja por pessoas físicas e/ou jurídicas, partidos políticos, previdências privadas, composições comunitárias podem instituir as Fundações de Direito Privado em apoio às instituições.

1.2.1 Primórdios das Fundações de Apoio no Brasil: 1960-70

A figura fundacional foi utilizada por inspiração da comunidade acadêmico-científica (professores e pesquisadores), para instituir, com natureza jurídica de Direito Privado, entidades em apoio ao interesse público das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, o que se tornou frequente, entre 1960 e durante os anos 1970.

O Brasil, nessas décadas entre 1960 e 1970, estava sob o comando de governos militares, caracterizados por autoritarismo e censuras, cujo foco de gestão na área educacional ocorreu, num primeiro momento, direcionado para a educação tecnicista, e num segundo momento, direcionado ao espaço universitário, com propostas de Reforma Universitária e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (D'AGOSTINO, 2018). O foco eram as pesquisas científicas e pós-graduação, cujos projetos, em sua maioria visassem produtos e serviços de segurança nacional e defesa do território. Segundo Motoyama (1999, p. 19), os investimentos em pesquisas nos governos militares estavam “muito calcados na ideia de segurança nacional”.

Aquele primeiro momento dos governos militares relegou as IES públicas a limitação da autonomia e de recursos financeiros; no segundo momento, com os interesses convergindo para a realização de pesquisa e a pós-graduação nas IES ficaram mais evidentes a burocracia e escassez dos recursos para a aquisição de insumos, equipamentos, mão de obra específica. Fato é que, as IES estavam tolhidas em sua autonomia, engessadas pela burocracia por questões normativas, e apresentavam *déficits* em seus orçamentos.

²⁹ O Estado propõe por lei a criação ou autorização da criação da fundação; com natureza de Direito Privado ou de Direito Público. As Fundações de Direito Público compõem a administração indireta e configuram as fundações estatais ou estatais fundacionais (DI PIETRO, 2017, p.593).

Os atores desses ambientes universitários públicos, em sua maioria, professores e pesquisadores, em busca de soluções realizaram arranjos institucionais e optaram por utilizar a figura jurídica da Fundação de Direito Privado, cujas atividades manteriam os mesmos fins das IES, realizando o apoio aos fins das universidades.

Para D’Agostino (2018), uma conjectura para as ideias iniciais de utilização das Fundações em apoio às IES pode ter sido o texto das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) da época (1961 e 1971)³⁰ que possibilitavam o ensino ser realizado por fundações, com patrimônio e dotações provenientes da esfera pública ou privada. Essa possibilidade pode ter fundamentado, na comunidade acadêmica, as ideias iniciais da utilização das Fundações como apoio. Desde então, com a utilização dessa figura fundacional ocorreu maior agilidade e flexibilidade na operacionalização do tripé ensino, pesquisa e extensão, o que viabilizava as intenções da pesquisa científica e da ampliação da pós-graduação nas IES públicas.

Mas, ainda que esse arranjo institucional internamente operacionalizasse as atividades, após a implementação das Faps, ocorreram questionamentos de que, sendo privadas, estas fundações utilizavam-se da esfera pública e, sem um controle legal específico, poderiam ser objeto de erros, desvios e corrupções. O receio fundamentava-se na questão cultural e usual do modelo de gestão patrimonialista³¹, tão comum na esfera pública.

Em razão da grande importância que esta relação IES e Faps foi representando, o Conselho de Reitores (CRUB), a Associação Nacional dos Diretores dos Institutos Federais (Andifes) e gestores das Faps reuniram-se, por diversas vezes, com parlamentares e ministros da área da educação e ciência, especialmente, no final da década de 1980, em busca de regulamentação específica para esta figura fundacional.

1.2.2 Fundações de Apoio na “Década Perdida” e o marco constitucional: 1980/1989

A usual denominação no Brasil da década de 1980, como “Década Perdida”, vincula-se ao aspecto do desenvolvimento econômico, período em que o país se encontrava em crise, apresentando progressivo agravamento da alta inflação – média anual de 272% - resultando

³⁰ A sequência cronológica das LDB é: Lei nº 4.024/1961, reformulada pela Lei nº 5.692/1971, estando vigente a Lei nº 9.394/1996: foram previstos cursos sequenciais por campo de saber, de graduação, de pós-graduação (especialização e aperfeiçoamento, mestrado e doutorado), Educação à distância (EaD), cursos de extensão. Intelectuais como Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro defendiam a estrutura jurídica fundacional para as universidades considerando que estas teriam mais autonomia, a exemplo da Fundação Universidade de Brasília (FUB) criada em 1961 (PROTETTI ET AL., 2011).

³¹ Para Bresser-Pereira (2001), o legado patrimonialista é caracterizado pela confusão entre o público e o privado numa base individual ou de grupo de interesses, levando ao nepotismo, empreguismo, clientelismo, oportunismo, ao compadrio que são males culturais endêmicos no Brasil.

em estagnação das atividades econômicas, baixo Produto Interno Bruto (PIB) e aumento da desigualdade social. As contas públicas sofreram desequilíbrio fiscal com a queda de arrecadação (MATIAS PEREIRA, 2010a; 2016).

No Brasil, o Estado era a força motriz como investidor direto na infraestrutura de um parque industrial nacional, usando subsídios e incentivos, mantendo sob sua responsabilidade a provisão de serviços sociais básicos em educação, saúde e segurança pública. Assim exposto, o cenário era de desequilíbrio fiscal pela redução da arrecadação da receita pública, perda do valor da moeda pela inflação constante e aumento das despesas desse Estado investidor e social (MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2016). Como reflexo dessa crise econômica houve redução dos recursos públicos junto às IES, o que associado às dificuldades em gerenciar os poucos recursos, consumidos pela alta inflação e juntamente aos processos burocráticos que continuaram para a autorização e repasse de verbas engessava ainda mais a execução dos programas. As Faps se tornaram essenciais para operacionalização das atividades das IES (BALDUÍNO, 2013; SGUISSARDI, 2002).

Concomitantemente, neste período de fim do Século XX, na Europa ressoava indícios de esgotamento do “Estado de bem-estar social”, com fortes mudanças e predominância do Estado Neoliberal em contexto macroeconômico³².

Ao final da “Década Perdida” do desenvolvimento econômico foi promulgado o novo texto constitucional brasileiro (1988); em que pese ter significado uma constituição cidadã e democrática, onde foram mantidas cláusulas pétreas para os sistemas de proteção e assistência social, apareceram implícitas as opções ideológicas do Brasil Neoliberal de então. A “livre iniciativa e liberdade de concorrência nas atividades econômicas” da CRFB/1988 foram aplicadas para repassar à esfera privada a possibilidade da exploração dos serviços, inclusive, a educação. O enaltecimento do livre mercado implica a existência de um “quase-mercado”³³ na educação (SGUISSARDI, 2002).

³² Havia indícios do esgotamento do “Estado de bem-estar social” na Europa e das dificuldades da manutenção do “Estado Desenvolvimentista” na América Latina, com um indicativo da predominância do “Estado Neoliberal”. Este quadro foi reforçado na eleição presidencial de Fernando Collor (1989) e de Fernando Henrique Cardoso (1994). Organismos internacionais, como o Banco Mundial, influenciaram e orientaram a condução neoliberal do governo brasileiro com investimento prioritário na educação primária. “Em documento de 1986, intitulado *Financing education in developing countries – exploration of policy options* (WB, 1986), o Banco Mundial defende de forma exaustiva a tese do maior retorno social e individual dos investimentos em educação básica que em educação superior” (SGUISSARDI, 2005, p. 8).

³³ O “quase-mercado” em educação está vinculado às ideias neoliberais de livre mercado, onde a iniciativa privada oferece o serviço, sob regulamentação e fiscalização estatal, ou ainda, quando a esfera pública ao oferecer a educação buscará a utilização de instrumentos de sistematização e eficiência da esfera privada (SGUISSARDI, 2002; IPEA, 2018a).

Quanto ao ensino superior poucos artigos da CRFB/1988 o abordaram: *a)* o artigo 213, § 2º, determina a “possibilidade” que as atividades universitárias de pesquisa e extensão recebessem recursos financeiros; *b)* e apesar do artigo 207 declarar a indissociabilidade do tripé institucional ensino, pesquisa e extensão, o texto constitucional não direcionava a origem do aporte financeiro do Estado nas instituições públicas para sustentar esse tripé institucional em todos os seus fins; *c)* o artigo 207 declarava “autonomia”³⁴ universitária didática-científica e de gestão financeira e patrimonial, mas, na prática, as universidades não experimentaram essa autonomia, o orçamento estatal continuaria repassando recursos às IES com atrasos e valores eram direcionados basicamente à manutenção das Despesas Correntes para o Custeio, sem recursos para obras e aquisições de bens, que são as Despesas de Capital em Investimentos³⁵.

Mesmo antes da CRFB/1988, as Faps eram arranjos institucionais fundamentais para superar barreiras nessa “possibilidade” de realizar “indissociabilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão” e efetivação da “autonomia” das IES. A frequente utilização das fundações de direito privado em apoio às IES e sua ampliada forma de *modus operandi* com recursos públicos despertaram a atenção para a necessidade de regulamentação, porque a relação se tornou de tão forma essencial que se observava uma simbiose entre as esferas pública e privada em prol dos objetivos em comum³⁶. A simbiose se revelava na união e justaposição de objetivos entre IES e Faps, com resultados positivos ou negativos, concomitantes e em consonância para ambas.

O primeiro projeto de lei que tentou regulamentar as Faps foi vetado integralmente em 1988³⁷. Após debates, novo Projeto de Lei (1.407/1988) foi apresentado e aprovado no legislativo federal para declarar a formalização da criação das Faps, mas vetado pelo Presidente Collor (1990 – 1992). No veto, a justificativa do Presidente Collor declarava que, o propósito da então “Lei das Fundações de Apoio” era a tentativa de subtração dos controles

³⁴ No governo Itamar Franco, o Ministro da Educação Murílio Hingel adotou medidas para dar mais autonomia às IES, mediante propostas da ANDIFES, mas, todas foram desfeitas no governo Fernando Henrique Cardoso, que, em contrapartida, propunha a transformação das IFES em OS, conforme Reforma do Estado e se materializou na proposta de Emenda Constitucional nº 370/1996, mas não prosperou (BALDUÍNO, 2013).

³⁵ Investimentos são Despesas de Capital que o governo pretende fazer com vistas ao desenvolvimento, vão desde estudos e projetos para a execução das obras até os gastos com as construções, aquisição de bens móveis e imóveis, conforme classificação da Portaria Interministerial nº 163 da Secretaria do Tesouro Nacional.

³⁶ Em 1988 o Decreto nº 95.904/1988 tenta conter a proliferação de Faps e a destinação de recursos públicos para a sua constituição; proíbe “benefícios administrativos” a entidades privadas sem que haja autorização legislativa e vedava contratação mediante dispensa de licitação. A vigência do Decreto foi postergada duas vezes e foi finalmente revogado pelo Decreto nº 99.509/1990 (TCU, ACÓRDÃO Nº 1.178, 2018).

³⁷ O PL 88/1988 autorizava as IFES a instituírem Faps com a finalidade de exercer “atividade de apoio técnico e administrativo à execução de projetos de pesquisa e extensão”, sem a necessidade de licitação e permitia ainda a utilização de bens, serviços e agentes das IFES. A fundamentação do veto argumentou que o projeto era contrário ao interesse público (TCU, ACÓRDÃO Nº 1.178, 2018).

externo e interno a que estão sujeitas todas as entidades que utilizam dinheiro público³⁸, que a aprovação da lei iria consolidar a já extensa rede de Faps existente e “estimular sua ampliação sem que fossem estabelecidos mecanismos satisfatórios de controle” (ARAÚJO E CORREIA, 2005, p.41). O então Presidente Collor relatava outra problemática: como se dariam os meios de controle desta relação público/privada na utilização dos recursos públicos e suas prestações de contas.

Outras tentativas de encaminhamento de projeto de lei de criação das Faps foram ainda realizadas no governo Collor de Melo, mas não tiveram resultados.

1.2.3 Contexto durante a estabilização da moeda e abertura econômica: 1990-2003

O Ministério da Educação e Cultura (MEC), evidenciando a dificuldade de aprovação da Lei das Faps e verificando a grande necessidade dessas instituições na operacionalização das atividades universitárias e dos hospitais-universitários, emitiu a Portaria nº 1.125/1992, criando procedimento de cadastramento das Faps junto àquela pasta, para habilitá-las a cooperar na gestão das IES dos cursos de graduação ampliados para outros *campi* (BRASIL, 1994a). Era a expedição de uma norma infralegal que visava estabelecer relação conciliatória da parceria entre as esferas privada junto às IES públicas.

Um condicionante institucional de reforço para a necessidade de efetiva utilização e regulamentação das Faps ocorreu no projeto original da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), em que o artigo 24, inciso XIII determinou a “Dispensa de licitação” na contratação da Fap, declarando que a mesma era instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do “Desenvolvimento Institucional”, desde que a “contratada apresentasse inquestionável reputação ético-profissional e não tivesse fins lucrativos”. Iniciativas posteriores tentaram revogar esse dispositivo, que se manteve em vigência (TCU, ACÓRDÃO Nº 1.178, 2018).

Em dezembro do ano seguinte (1994), o governo do Presidente Itamar Franco (1992-1995) editou o texto oficial da Lei das Faps (Lei nº 8.958) o assunto, ainda que, disciplinado em sete artigos de forma generalista, era finalmente uma base normativa para subsidiar a relação já estabelecida há décadas. A “Lei federal das Faps” constituiu-se não somente em um

³⁸ Abre-se parênteses, para informar que o presidente Collor de Melo sofreu *impeachment* em 1992, justamente por subtração de dinheiro público (Corrupção) e seu discurso de veto à “Lei das Fundações de Apoio” foi um ato totalmente em desacordo com sua conduta. O veto gerou mais demora na regulamentação.

marco legal, mas em marco delimitador na história da educação superior em âmbito das instituições públicas federais³⁹.

A partir de 1995, houve grande evolução do uso das Faps junto às IES, que conforme previsão da própria Lei federal nº 8.958/1994 deveriam submeter ao credenciamento junto ao MEC e MCTIC e avaliadas por meio do Grupo de Apoio Técnico (GAT) interministerial. A evolução é demonstrada pelo quantitativo de credenciamento ao longo do tempo, no ano seguinte após a lei (1995), foram credenciadas 42 Faps⁴⁰, e em 2001 chegaram a 96, um crescimento de 129% (ARAÚJO E CORREIA, 2005, p. 42).

O CONFIES (2016, p. 13) reafirma essa evolução no quantitativo de Faps credenciadas, utilizando dados informados pelas afiliadas em censo realizado anualmente: das 98 afiliadas ao CONFIES aproximadamente 32% foram instituídas entre 1995 a 2000 (CONFIES, 2016). Entre as 10 primeiras fundações credenciadas no país, Minas Gerais obteve o maior número de autorizações em três instituições: em apoio ao Centro Federal de Educação Tecnológica Minas Gerais (CEFET), à Universidade Federal do Triângulo Mineiro/UFTM e à Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) (BRASIL, 2019). Essa informação histórica da busca pelo credenciamento das Faps mineiras junto ao governo federal por volta de 1995 indica uma forte tendência do Estado às interações das esferas da IES pública e suas Fap privadas junto ao ecossistema de ensino, pesquisa e extensão.

No plano econômico brasileiro, a primeira metade da década de 1990, manteve-se semelhante à década anterior, na segunda metade, foram propostas reformas, obtendo vários resultados. Dentre os resultados obtidos registrou-se mudanças estruturais e institucionais, como, a abertura ao mercado internacional e aumento dos investimentos estrangeiros diretos; a estabilização da moeda e controle inflacionário através do Plano Real; a intensificação da implantação das diretrizes neoliberais para descentralização (entre desestatizações, privatizações e publicizações) através do Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado/1995 (PDRAE); a operacionalização das orientações que partiam do Banco Mundial⁴¹

³⁹ No entanto, como a instituição Fap era preexistente, a legislação de 1994 apenas regulamentou a relação, e a norma foi direcionada apenas as Fundações que apoiavam universidades em âmbito federal, mantendo uma necessidade que Estados e Municípios legislassem sobre a temática (SOARES e PRETE, 2018).

⁴⁰ A primeira Fap credenciada pelo GAT interministerial em 08/08/1995 foi a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária em apoio à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (BRASIL, 2019).

⁴¹ A cartilha do Banco Mundial determinava a redução de funcionalismo e remuneração, extinção de órgãos públicos, estímulo para parcerias privadas, busca de novas fontes de recursos e concentração da pesquisa em poucas IES devido aos altos custos, ou que a pesquisa fosse realizada em parceria com a esfera privada; o foco, a partir de então, era a graduação de profissionais para mercado capitalista (“quase-mercado”) (SGUISSARDI, 2005)

para o plano educacional, especialmente através da cartilha “*La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*” (BALDUÍNO, 2013; SGUISSARDI, 2005)⁴².

A cartilha do Banco Mundial determinava a redução de funcionalismo e sua remuneração, extinção de órgãos públicos, estímulo para parcerias privadas, busca de novas fontes de financiamento e a concentração da pesquisa em poucas universidades devido aos altos custos, ou que a pesquisa fosse realizada em parceria com a esfera privada; o foco estaria, a partir de então, na graduação de profissionais para o mercado capitalista e no estímulo ao “quase-mercado” na educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.294 em 1996, exemplifica essas novas formas de financiamento, consagrando a Reforma Gerencial e a visão neoliberal (BALDUÍNO, 2013; SGUISSARDI, 2005).

A parceria entre IES e Fap foi incentivada pela LDB/1996 ao possibilitar os “Cursos Sequenciais por Campo de Saber”, de ensino presencial e de Ensino à Distância (EaD), assim como os cursos para tecnólogos, que movimentaram grande volume financeiro, exigindo agilidade na operacionalidade, a qual as IES só poderiam conseguir via Fap.

Por outro lado, a LDB/1996, ao oportunizar a expansão do “quase mercado” permitiu que o Estado fomentasse a educação superior realizada pelas IES privadas, por meio de incentivos tributários e creditícios com programas de financiamento estudantil, a exemplo dos Programas de Crédito Educativo e do Fundo de Financiamento Estudantil/FIES. Na prática, essa autorização fez com que o Estado dividisse seus recursos orçamentários entre IES privadas e IES públicas, esse direcionamento impactou na redução dos recursos orçamentários específicos que seriam destinados às IES públicas.

Para Sguissardi (2005), a IES pública deu lugar à privatização do ensino, deixando a educação de ter a função social para fomentar a função econômica. De 1993 até 2013, o quantitativo de IES públicas federais autorizadas pelo MEC cresceu de 274 para 301. Contudo, as IES privadas cresceram ainda mais, de 599 para 2.090 (BALDUÍNO, 2013). Esse dado reforça a tese de que, ainda que a ampliação do acesso ao ensino superior via financiamento público seja importante, por consequência, como são recursos da mesma origem pública destinado às duas esferas, haverá redução orçamentária junto às IES públicas, o que é preocupante. Esse contexto mudou a realidade das universidades públicas quanto aos seus orçamentos, estando sujeitas à concorrência de um mercado educacional.

⁴² Nas diretrizes da Reforma do Estado/1995, a relação universidade e mercado é resultado do documento “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*” publicadas pelo Banco Mundial, que se relaciona com a capacidade das universidades gerarem recursos para suprir suas atividades. Era uma cartilha neoliberal que na área educacional declarava que, sendo a educação superior vinculada ao sucesso privado, era o cidadão que deveria arcar com esse custo. O país para obter desenvolvimento precisaria investir em educação básica, que forma o cidadão para utilizar conhecimentos no mercado de trabalho (BALDUÍNO, 2013).

Nesse momento complexo de disputa por recursos orçamentários públicos as Faps foram impulsionadas em busca de outras fontes financeiras, tendo em vista a característica de liberdade que esta possui como ente privado, mas em apoio e socorro às IES. As Faps mantinham formas de operacionalizar as atividades e o governo via com bons olhos o auxílio que davam ao próprio Estado; recebiam serviços pagos por particulares nos cursos sequenciais e para tecnólogos, na pós-graduação; movimentavam projetos realizados com amparo à pesquisa pelos Estados-membros e por organismos privados nacionais e estrangeiros.

Todo esse quadro de mudanças gerou movimentação dos atores nas instituições em busca de outras fontes de recursos via parcerias (BALDUÍNO, 2013), o que configurava a Fap como um meio de reforço na forma de auxílio orçamentário junto às IES públicas, aliviando as entradas de recursos financeiros junto às universidades e até mesmo junto aos docentes.

Além da função estratégica de captação de recursos, nos anos 1990, com as políticas de reestruturação administrativa do governo federal com a Reforma Gerencial/1995 ocorreu restrição à realização de concursos para repor cargos vagos nas IES públicas, o que reforçou a necessidade da execução de contratos amplos e de convênios com toda forma de mão de obra via Fap. Até para os hospitais universitários foram contratados funcionários para atividades-meio, médicos e enfermeiros através das Faps. Segundo Balduino (2013), os hospitais universitários mais pareciam hospitais gerais de assistência e pronto-socorro do que locais de pesquisa das ciências médicas ou formação da área da saúde. O governo, naquele momento, explicitamente, incentivou a utilização das Faps como seu instrumento de apoio amplo⁴³.

Os órgãos emitiram normas infralegais para utilização ampla das Faps, o que provocou uma resposta rápida dos órgãos de controle e fiscalização que glosaram as prestações de contas dos reitores que assim agiram, mesmo que sob a tutela das ordens emitidas pelos ministérios (BALDUÍNO, 2013). Isso gerou um grande conflito, pois, havia necessidade de operacionalizar serviços públicos e não havia recursos para realizar ou aumentar a estrutura; os recursos eram direcionados para a realização dos serviços via Faps, inclusive, autorizadas por portarias ministeriais; mas, quando assim agiam, as IES públicas tinham as prestações de contas indeferidas pelos órgãos de controle (Tribunais de Contas e Controladorias).

Os anos finais da década de 1990 registraram conflitos: houve insegurança (jurídica e operacional, contábil, administrativa), dificuldades financeiras e desconfiança nas políticas da

⁴³ Os hospitais universitários expandiram e diversificaram os serviços, mas não tiveram orçamento para subsidiar contratações, o Ministério da Educação e o da Saúde, por documento unificado, repassaram recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) para as IES, possibilitando que fizessem a parceria via Fap e operacionalizassem os hospitais (BALDUÍNO, 2013).

educação superior e suas relações com as Faps; o funcionamento das IES públicas foi prejudicado devido atrasos em pagamentos, dívidas com fornecedores, precariedade na manutenção do patrimônio e falta de acervo bibliográfico⁴⁴.

Em meio às dificuldades de custeio da estrutura pública, o governo FHC direcionava seu foco de gestão para outra base da Reforma Gerencial iniciada em 1995: para o incremento da utilização da estrutura formada pelo “público estatal, público não-estatal e privado”, dando novo fôlego aos entes públicos não-estatais, formado pelo Terceiro Setor, na realização dos “serviços não-exclusivos” do Estado, nele incluídos os programas de incentivo à pesquisa. O Estado configurava estímulo à descentralização dos serviços públicos via publicização e fomento ao Terceiro Setor, inclusive e especialmente junto às IES públicas.

Juntamente com o fomento à descentralização via publicização, para os programas de incentivo à pesquisa o governo FHC criou fundos setoriais pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) com recursos da exploração de riquezas minerais/naturais que abriram editais para financiamento; era uma nova oportunidade na captação de recursos pelas Faps, agora visando à Inovação Científica e Tecnológica. Desta forma, a FINEP, a FNDCT e o CNPq⁴⁵ financiavam a pesquisa e a extensão que as IES públicas contratavam com as Faps, fundações de amparo e organismos públicos e privados nacionais e estrangeiros.

Um problema gerado foi que essa ampliação de possibilidades de descentralização via publicização com o Terceiro Setor associado aos recursos dos fundos de CT&I criados exigiram espaço físico e equipamentos, mas os orçamentos governamentais não previam recursos para Despesas de Capital/Investimentos das IES públicas. Para resolver as questões, as Faps passaram a realizar obras e aquisições de bens, numa confusa relação patrimonial⁴⁶.

Somente com as alterações da “Lei federal das Faps” em 2004, assinada pelo presidente Lula da Silva é que ocorreu autorização formal para eventuais melhorias de

⁴⁴Como exemplo da grave situação, em dezembro/1998, em relato registrado por Balduino (2013, p.148), “o governo deixou de repassar o último duodécimo do orçamento de custeio, situação insustentável que repercutiu nacionalmente [...] reitores afirmaram que as instituições poderiam ficar sem água e luz”.

⁴⁵ Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) relacionam-se aos fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, criados a partir de 1999 como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no país (IPEA, 2017a).

⁴⁶As Faps passaram a utilizar o terreno universitário dentro do *campus*, construindo prédios com recursos privados, realizavam obras e aquisição de bens em nome das IES com registros contábeis patrimoniais nas fundações. Essa situação de confusão, entre o patrimônio público e privado foi veementemente repreendida pelos órgãos de controle porque descumpria conformidades legais e não gerava fidedignidade no sistema de controles administrativos e contábeis e nas prestações de contas (*Accountability*). Outra informação relevante era que as Faps demoravam a receber os recursos públicos, mas tinham que manter a estrutura das atividades e descumpriam obrigações trabalhistas, pagamento dos fornecedores, caindo em endividamento, e as IES, de forma irregular, com recursos extraorçamentários assumiam esses pagamentos. Muitas prestações de contas foram glosadas porque as universidades assumiram e pagaram dívidas das Faps (BALDUÍNO, 2013).

infraestrutura que puderam ser realizadas, após todo o esclarecimento do que seria a conceituação de “Desenvolvimento Institucional”. As obras poderiam ser realizadas desde que, estivessem previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES pública e, laboratórios, aquisição de materiais, equipamentos e insumos estivessem diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica.

1.2.4 Fundações de Apoio no Século XXI: 2003-2019

No governo do presidente Lula da Silva (2003 a 2006), foram propostas ações de fortalecimento das relações entre a IES pública, a esfera privada social e a esfera privada empresarial (governos, movimentos sociais, setores produtivos) com expansão universitária, em termos de graduação e pós-graduação; cursos noturnos e aumento dos *campi*. As ações de fortalecimento marcaram esse direcionamento e movimento no ensino superior com inovações do Programa Universidade para Todos (PROUNI), Ciências sem fronteiras, Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Educação a Distância (EAD).

Conforme exposições de Balduino (2013), depois de muitos anos de decréscimo, o orçamento do Sistema Federal de Educação Superior brasileiro foi fomentado, apresentando aumento de 24%, passando de R\$ 673 milhões (2004) para R\$ 833 milhões (2005). A educação superior e a pesquisa foram tratadas com destaque. Nesse momento, as Fundações de Apoio foram novamente acionadas.

Dez anos depois de aprovada a Lei federal nº 8.958/1994, o presidente Lula da Silva assinou a sua regulamentação, através do Decreto nº 5.205 de Setembro/2004, esclarecendo pontos essenciais, como o conceito de “Desenvolvimento Institucional”; a participação de servidores e as bolsas permitidas para ensino, pesquisa e extensão; a vedação da contratação de pessoal pelas Faps para serviços permanentes na IES pública o que poderia burlar o concurso público (artigo 37, inciso II, da CRFB/1988); além disso, reorientou o credenciamento junto aos órgãos competentes. Como ato subsequente, o presidente oportunizou a ampliação da utilização das Faps, por meio da Lei nº 10.973 de Dezembro/2004, com grande incentivo e estímulo à construção de ambientes para Inovação Científica e Tecnológica.

Conforme exposição de Balduino (2013), em alguns momentos, fatos cotidianos da relação entre IES pública e Fap provocaram questionamentos que levaram à emissão de acórdãos, pareceres e normas correlatas pelos órgãos de controle e fiscalização. As denúncias de irregularidades eram noticiadas pela mídia nacional, o que enfraquecia a relação com as

IES; inclusive a própria comunidade acadêmica questionava a relação IES e Faps em razão de que o campo universitário é um espaço público de proteção para as ações que levam ao conhecimento e experimentação sem vieses, estar apoiado ou vinculado a uma instituição “privada de apoio” seria uma hipótese de tolher esse espaço.

A comunidade acadêmica questionava que a cobrança de mensalidades de cursos de pós-graduação⁴⁷ numa relação da educação como meio financeiro desvirtuava os fins da essência do conhecimento acadêmico, levando o espaço público a um “quase-mercado” da educação; questionava que caracterizaria patrimonialismo o gestor da IES pública ter participação direta com poder de mando na Fap; que a apropriação do espaço e dos recursos (materiais e humanos) públicos na execução de serviços das Faps não resultavam em retornos financeiros substanciais para a IES pública, e que esses recursos estavam direcionados, com frequência, a um grupo exclusivista. E questionavam a não transparência das informações que envolviam essas relações. Havia uma grande lacuna da gestão quanto ao esclarecimento da atuação das Faps e a prestação de contas da sua relação com a IES (BALDUÍNO, 2013).

No segundo mandato do Presidente Lula da Silva (2006-2010), o governo promulgou junto com a política de fomento, as legislações para inovação tecnológica, Propriedade Intelectual, utilização de *softwares* e de direitos autorais. No entanto, a inovação pretendida com a parceria entre IES e Faps se viu sobrestada devido a um momento de desgaste: em 2008, estas fundações foram alvos de denúncias juntamente com outras entidades do Terceiro Setor na “CPI das ONGs”. Os relatórios denunciavam grandes desvios financeiros.

A partir da “CPI das ONGs” foram realizados seminários, reuniões e debates que visavam construir um modelo que levasse a um entendimento, o que contribuiu para avanços nos instrumentos de controle, com alterações da “Lei federal das Faps” (Lei nº 12.349/2010) e um novo Decreto nº 7.423/2010 com foco em maior controle pelos Conselhos Universitários das IES públicas apoiadas. As Faps se mantiveram com importância na estrutura operacional das IES, mas, com enfoque renovado: intermediação com a esfera empresarial para realizar Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), uma forma de fomentar parcerias fazendo a ponte entre a IES e o setor privado.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) deu continuidade à proposta governamental anterior, mantendo a centralidade da educação superior, mas, durante este período o Brasil já estava atravessando dificuldades na atividade fiscal do Estado, como consequência da pós-

⁴⁷ Na época, a Procuradoria Jurídica da União (PJU) emitiu o Parecer 947/2000-PJU considerando os Art. 206, 207 e 208 da CRFB/1988 e entendeu que não havia determinação de gratuidade quanto aos cursos de pós-graduação realizados pelas IES com apoio das Faps.

crise mundial de 2008⁴⁸ e impactos na Economia. Mesmo com as dificuldades orçamentárias federais, foram aprovadas propostas com Plano de ação 2012-2015 e investimentos de quase R\$ 75 bilhões em CT&I (BRASIL, MCTI, 2016c). Para fins deste plano, foi promulgada por Dilma Rousseff a alteração da “Lei federal das Faps/1994”, através da Lei nº 12.863/2013, a nova regulamentação do MROSC/2014, o texto da Emenda Constitucional nº 85/2015 com inserção do termo “inovação” para respaldar a atualização que gerou o MRCTI/2016 e o embasamento da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI). O MRCTI/2016 foi regulamentado pelo Presidente Temer (2016-2018) por meio do Decreto nº 9.283/2018.

Convém reforçar que a Emenda Constitucional nº 85/2015 inseriu no artigo 218, o §6º, e nos artigos 219A e 219B, dispositivos relacionados ao estímulo das parcerias entre IES públicas e instituições privadas em direção ao desenvolvimento científico e à capacitação tecnológica e inovação, bem como a determinação da esfera pública direcionar verbas para fomento.

CAPÍTULO IV - DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Artigo 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

[...]

§3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

[...]

§6º O Estado, na execução das atividades previstas no *caput*, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

§7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no *caput* (NR)

Art. 219 [...]

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia." (NR)

Artigo 2º - O Capítulo IV do Título VIII da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 219-A e 219-B:

⁴⁸ A crise financeira e econômica global, que eclodiu com intensidade em 2008, e que se alastrou para o resto do mundo, se apresenta como uma ameaça concreta às economias. A crise foi iniciada pelos créditos de risco denominados “*subprimes*” nos Estados Unidos da América, ocorreu após o colapso da bolha especulativa do mercado imobiliário, tendo sido fomentada pela expansão dos créditos bancários elevando potencialmente a necessidade do uso de novos instrumentos financeiros (MATIAS-PEREIRA, 2010a; 2016).

Artigo 219-A. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei**".

Artigo 219-B. **O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.**

§1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI.

§2º **Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades (BRASIL, CRFB/1988). (GRIFOS NOSSOS).**

Com a Emenda Constitucional nº 85/2015, a lei maior do país reforçou toda a tendência da teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017), como proposta de alianças entre “universidade – indústria – governo”, com atuação das parcerias das esferas pública e privada, e o termo “inovação” passou a ser prioridade constitucional do Estado, além de ser estratégia governamental para o desenvolvimento.

A partir deste cenário de renovação da legislação e incremento em CT&I, as Faps veem reforçada a relevância de atuação como interligação da esfera pública e privada, do espaço acadêmico autônomo e da sociedade, seja por meio dos convênios ou contratos. O objetivo é mediar o avanço tanto no tripé do ensino, pesquisa, extensão, quanto no “Desenvolvimento Institucional” e na Inovação Científica e Tecnológica, pilares para o desenvolvimento regional e do país.

Essa trajetória histórica exposta, quanto à relação entre IES públicas e Faps, gerou um conjunto de regulamentações; o Quadro 1 reúne as normas, de forma cronológica, registrando os diversos governos em que estas ocorreram, suas alterações e finalidades.

Quadro 1 - Principais regulações federais das esferas pública e privada - IES e Fap

Continua...

NORMA	FINALIDADE	ALTERAÇÕES (ATÉ DEZEMBRO/2018)
Lei 8.958/1994 “Lei federal das Faps/1994” (Governo Itamar)	Dispõe sobre as relações entre as IFES, de pesquisa científica e tecnológica e as Faps e dá outras providências.	Lei 12.349/2010 Lei 12.863/2013 Lei 13.243/2016
Lei 9.532/1997 (Governo FHC)	Regulamenta questões operacionais e conceitua entidades sem fins lucrativos e destinação dos seus resultados. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.	
Lei 9.637/1998 (Governo FHC)	Dispõe sobre qualificação entidades como Organizações Sociais, criação do Programa Nacional de Publicização, extinção órgãos e absorção de suas atividades por OS e dá outras providências.	
Lei 9.790/1999 (Governo FHC)	Lei das OSCIPs: dispõe sobre OSCIPs, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.	
Código Civil/2002	Artigos 62 e seguintes. (Redação dada pela Lei nº 13.151/2015)	

Lei 10.637/2002 (Governo FHC)	Artigo 34 sobre remuneração dos Dirigentes e alcance OS e OSCIPs.	
Decreto 5.205/2004 (Governo Lula)	Regulamenta a Lei nº 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as IFES e as Faps, e dá outras providências.	
Lei 10.973/2004 (Governo Lula) Dec. 5.563/2005 (Governo Lula)	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e outras providências. Regulamenta Lei nº 10.973/2004.	Lei 12.349/2010 Lei 13.243/2016 Dec. 7.539/2011
Lei 12.349/2010 (Governo Lula)	Altera: Lei nº 8.666/1993, “Lei federal das Faps” (8.958/1994), Lei 10.973/2004. Revoga: §1º, do art. 2º da Lei nº 11.273/2006.	
Decreto 7.423/2010 (Governo Lula)	Regulamenta Lei nº 8.958/1994, revoga Decreto nº 5.205/2004.	Dec. 7.544/2011 Dec. 8.240/2014
Lei 12.863/2013 (Governo Dilma)	Altera a Lei nº 8.958/1994, dentre outras leis.	
Decreto 8.240/2014 (Governo Dilma)	Regulamenta convênios Educação e CT&I, bem como critérios de habilitação de empresas do Artigo 1º-B da Lei nº 8.958/1994.	
Decreto 8.241/2014 (Governo Dilma)	Regulamenta Lei nº 8.958/1994 (art. 3º) sobre aquisição de bens, contratação de obras e serviços nas Fundações de Apoio.	
Lei 13.019/2014 MROSC (Governo Dilma)	Estabelece regime jurídico parcerias entre administração pública e OSC mediante termo colaboração, termo fomento ou acordos cooperação, altera Leis nº 8.429/1992 e nº 9.790/1999.	Lei 13.204/2015
Lei 13.204/2015 (Governo Dilma)	Alteração do MROSC - Altera a Lei nº 13.019/2014 e outras leis.	
Dec. 8.726/2016 (Governo Dilma)	Regulamenta a Lei nº 13.019/2014	
Lei 13.243/2016 MRCTI (Governo Dilma)	Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação científica, tecnológica, altera Leis nos termos da EC nº 85/2015.	Dec. 9.283/2018
Decreto 9.283/2018 (Governo Temer)	Regulamenta Lei nº 10.973/04, Lei nº 13.243/2016, Lei nº 8.666/1993, Lei nº 8.010/1990, Lei nº 8.032/1990; altera Decreto nº 6.759/2009, estabelece medidas incentivo à inovação no ambiente produtivo, etc.	
Lei 13.801/2019 (Gov. Bolsonaro)	Altera Lei nº 8.958/1994, acrescenta parágrafo, integra Fiocruz na condição de ICT, na área de saúde (medicamentos e vacinas).	

Fonte: Elaboração própria (2018)

Nota-se que, o projeto governamental para incremento do Terceiro Setor na relação entre as esferas pública e privada, associado ao arcabouço legal que resultou no MRCTI constituem um conjunto de medidas de incentivo à CT&I, que, em diversas oportunidades colocam as Faps como centralidade. No entanto, a operacionalização das Faps ainda apresenta entraves. Os órgãos de representação das Faps têm intermediado a assinatura de um acordo com vários órgãos para uma “Autorregulação”, porque a segurança (jurídica e operacional) da relação é uma busca constante. Somente uma unicidade de entendimentos fará com que possa ser efetivada uma atuação “mais ativa”⁴⁹ das Faps: via manutenção do apoio ao ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento em sua missão institucional, além dos ganhos não financeiros em conhecimento e troca de informações.

⁴⁹ Os esclarecimentos sobre as formas de atuação – mais ativas e menos ativas – em arranjos institucionais serão realizados no capítulo seguinte.

Uma atuação mais ativa direciona-se aos ecossistemas de inovação ou mecanismos de geração de empreendimentos do Ambiente Promotor de Inovação, formado pela IES enquanto Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT), pelos Núcleos de Incentivo à Tecnologia (NIT), pelas Faps, laboratórios, empresas juniores, pelos parques científicos e tecnológicos, cidades inteligentes, distritos de inovação e polos tecnológicos; incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos, conforme previsão do MRCTI, tudo em prol do desenvolvimento do país.

É no contexto de fortalecimento das relações que se faz importante compreender esse formato de instituição Fap privada, que realiza serviços de utilidade da esfera da IES pública e apresenta uma representatividade na sociedade brasileira, que será exposta a seguir, inobstante algumas limitações de dados atualizados referentes ao universo total das Faps brasileiras.

1.2.5 Representatividade das Fundações de Apoio no Brasil atual

Buscou-se neste item, destacar a representatividade que as Faps apresentam no Brasil, no entanto, ocorreram dificuldades em captação de dados com exatidão, mesmo considerando que estas instituições Faps existem há décadas e que têm uma utilização continuada junto às IES, ocorreu limitações na pesquisa.

Os problemas de verificação na evidenciação exata dos quantitativos específicos das Faps em atividade no Brasil ocorreram porque no governo federal os dados do credenciamento junto ao Ministério da Educação (MEC) e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação (MCTIC), não estavam atualizados na data da pesquisa (2019); o próprio *site* do MEC não informava sobre os credenciamentos obrigatórios determinados pela “Lei federal das Faps/1994”, que para operacionalizar precisam passar pelo crivo do Grupo de Apoio Técnico (GAT) interministerial.

Diante desse entrave em demonstrar dados atualizados das Faps credenciadas no país,⁵⁰ para construir um panorama foram utilizadas três fontes de dados: o Mapa do Terceiro

⁵⁰ O TCU, em 2018, por ocasião da auditoria para avaliar, em âmbito nacional, o cumprimento dos requisitos de transparência da Lei de Acesso à Informação (LAI) e das normas específicas da “Lei federal das Faps”, constatou que as informações do *site* do MEC/GAT na *internet* eram deficientes e desatualizados, com omissões e repetições de instituições na listagem. Nesse documento o TCU determina a obrigatoriedade do cumprimento da publicidade e da transparência na utilização dos recursos públicos entre IFES, IFs e Faps (TCU, ACÓRDÃO N° 1.178, 2018).

Setor do IPEA (2018a), pesquisa científica realizada por Inocêncio (2017)⁵¹, pesquisa realizada pelo CONFIES (2018); nesta última, os dados restringem-se às afiliadas deste órgão de representação, que não expressam a totalidade das Faps em atividade no país.

Em consulta ao Mapa do IPEA, que demonstra perfil, localização e abrangência do Terceiro Setor no país, identificou-se, por estimativa, 378 Fundações de Apoio, sendo a maioria situada na região Sudeste (IPEA, 2018a, p. 21). Na pesquisa científica realizada por Inocêncio (2017), auditora federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União (CGU), esta identificou aproximadamente 246 Faps formalizadas no país, respaldada em registros da Receita Federal do Brasil. A fonte de quantitativos da pesquisa censitária do CONFIES possui registro de 98 associadas afiliadas ao órgão até 2018. As três fontes de informação resultam em universo não uniforme de quantificação, com variação entre 378, 246 e 98 instituições vinculadas como Faps. De qualquer forma, o movimento de credenciamento das Faps é dinâmico e contínuo, fator que também dificultaria a exatidão dos dados.

Quanto aos repasses de recursos governamentais, os valores monetários destinados para as Faps também não estão disponíveis com clareza nos *sites* de consulta. Ocorre que, quando as Faps são enquadradas no orçamento público estão classificadas no grupo geral das “Entidades sem fins lucrativos” (ESFL) da Modalidade 50, cujos dados mostram a soma de recursos para todas as “fundações e associações privadas”, sem especificar quais características teriam essas instituições, onde estão enquadradas as Faps que caracterizam ESFL, paraestatais, entes de apoio em uso dos recursos públicos.

Os relatórios dos órgãos públicos de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Advocacia Geral da União (AGU) e órgãos de análise como IPEA, dentre outros, quando divulgam dados das Faps, utilizam essa mesma classificação da Modalidade 50 do grupo geral das ESFL para enquadrá-las. Tanto é assim que, os códigos de despesas da Lei Orçamentária Anual (LOA) federal e os relatórios oficiais de fiscalização, assinalam no controle contábil, as modalidades e códigos da natureza jurídica da despesa pública, da seguinte forma:

- a Modalidade 50 da Lei Orçamentária Anual (LOA) – é usada para transferências financeiras a todas as Entidades Sem Fins Lucrativos (ESFL), neste grupo enquadram-se códigos da despesa pública a ser realizada em:
 - organizações religiosas (322-0);

⁵¹ A pesquisa científica realizada por Inocêncio (2017) informou as mesmas limitações de acesso aos dados das Faps; que o *site* do MEC consta credenciamento realizado pelo GAT somente até 2007; assim utilizou site da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) quanto às aberturas e filiais registradas e com base nas fontes, do MEC e RFB, chegou ao quantitativo de registros de Faps e suas filiais (de 1966 a 2016) de 246 instituições.

- associações privadas (399-9);
- organizações sociais (330-1);
- fundações privadas (306-9), sendo que, é nessa última categoria, que estão incluídas as Fundações de Apoio.

Essas dificuldades em especificar dados orçamentários atualizados do quantitativo real de recursos públicos com participação direta das Faps em atuação no país, direcionados às atividades de ensino, pesquisa e extensão, associou-se a outro fator dificultador: os recursos são originados de diferentes órgãos, como MCTIC, MEC, Ministério da Saúde e de diversas fontes programáticas, sem uma forma de unificação nos dados disponíveis. Tendo em vista todas essas dificuldades em obter os dados governamentais, tomou-se como referência, o outro revés, identificar os quantitativos de representatividade das Faps através da pesquisa realizada pelo CONFIES, com foco na movimentação gerada na Economia informada pelas Faps pesquisadas.

Inobstante todas as oportunidades que a Fap com esse aspecto híbrido entre esferas pública e privada pode realizar, e vem realizando, para geração e movimentação econômica nas regiões onde está inserida, bem como os ganhos não financeiros em conhecimento e troca de informação, esta executa atividades, para fortalecer a si mesma, economicamente, atuando como um ente privado no mercado. E isso ocorre, ainda que a Fap tenha por característica a finalidade não lucrativa, porque sua operacionalidade e a obtenção de resultados financeiros positivos servem para reinvestimento nos fins para os quais foi criada como fundação apoiadora.

As atividades das Faps vêm gerando movimentação financeira na Economia, apesar da dificuldade em demonstrar a representatividade expressa dessa movimentação e no contexto social, porque o panorama das Faps afiliadas que responderam ao censo realizado anualmente pelo CONFIES (2018) não representam nem a totalidade de Faps existente no país, nem a totalidade de Faps afiliadas ao CONFIES: das 98 entidades filiadas ao CONFIES, 63 entidades foram pesquisadas, no entanto, estas Faps respondentes movimentaram, no período de 2013 a 2017, recursos totais que giraram em torno de 4 a 5 bilhões de reais/anuais.

Os recursos totais movimentados pelas Faps que responderam ao censo CONFIES (2018) representa quatro vezes o valor do orçamento federal executado pelo CNPQ, e é maior que o orçamento executado pela CAPES⁵². Em 2017, ingressaram nas IES públicas federais

⁵² O orçamento executado do CNPQ em 2018 foi de 1,24 bilhão e da CAPES foi de 3,33 bilhões, conforme Portal de Transparência da CGU. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos>.

em torno de 7,3 bilhões, as Faps afiliadas/CONFIES movimentaram 4,7 bilhões, injetando 64% de recursos nas IES, com envolvimento de mais de 21 mil projetos.

Conforme Censo do CONFIES (2018), o quadro dos trabalhadores envolvidos nas atividades das Faps pesquisadas, de 2013 a 2017, reunidos nas atividades da sede administrativa-operacional e de execução dos projetos geridos é composto por categorias de celetistas, bolsistas, estagiários, menores-aprendizes e autônomos, apresentando variação entre 40.142 a 63.862 profissionais. Vide Tabela 1.

Tabela 1 - Censo da atuação das Faps filiadas ao CONFIES/2013 a 2017

Ano	Fundações		Total de Recursos	Total de Projetos	Funcionários		
	Ativas	Respondentes			Celetistas	Bolsistas	Total
2013	87	42	R\$5.055.856.782,26	28.025	16.045	24.197	40.142
2014	89	43	R\$5.515.791.811,94	26.094	16.071	24.114	40.185
2015	92	43	R\$5.027.115.702,88	24.860	16.071	24.114	40.185
2016	94	63	R\$4.617.388.046,11	28.159	17.295	39.115	56.410
2017	99	55	R\$4.727.562.112,08	21.004	22.334	41.528	63.862

Fonte: CONFIES (2018, p. 65).

As Faps filiadas ao CONFIES respondentes do censo têm o porte definido por movimentação de faixas financeiras específicas, sendo informado que 25.6% das fundações enquadravam-se no porte da faixa de até R\$ 50 milhões de recursos e 23.3% executaram de R\$ 51 a R\$ 100 milhões/anuais (CONFIES, 2016).

Quanto ao detalhamento dos valores de projetos recebidos, conforme Tabela 2, há registro da queda geral dos novos projetos e projetos em execução em 2015.

Tabela 2 - Detalhamento de valores dos projetos por status/Em reais

Status	2013	2014	2015	Soma
Novos projetos	2.341.153.709	2.642.721.562	1.791.896.097	6.775.771.368
Em execução	6.357.412.347	6.618.511.385	6.105.392.492	19.081.316.224
Projetos encerrados	1.066.611.188	963.924.968	1.471.668.051	3.502.204.207

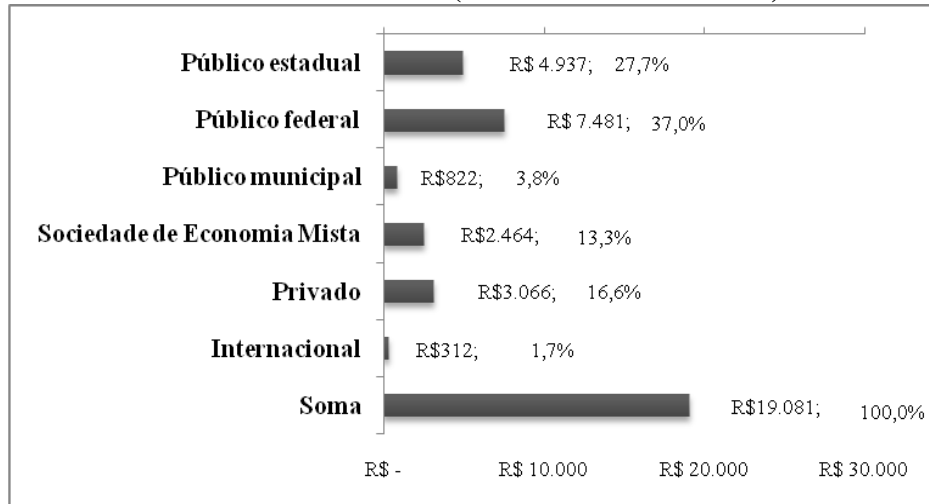
Fonte: CONFIES (2016, p. 26).

Esta queda dos valores dos projetos apresentou variações negativas ano a ano; sendo que, entre 2013 e 2015, foram de -27.4% para projetos de ensino e -20.6% para apoio institucional, somente registrou-se um pequeno crescimento de 4.1% na percepção de valores dos projetos de pesquisa entre 2014 e 2015 (CONFIES, 2016). Isso ocorreu como reflexo da redução de destinação de recursos públicos federal às atividades de ensino e pesquisa.

A Figura 2 apresenta a origem dos recursos das Faps pesquisadas pelo CONFIES, quanto aos projetos em execução, que totalizaram R\$ 19,081 bilhões, considerando o somatório dos valores recebidos de 2013 a 2015. Observou-se a confirmação do maior

percentual de recursos oriundos da esfera pública, com o quantitativo de 68.5%, sendo a maior contribuição da esfera pública federal, a iniciativa privada participou com 16.6%, e o intercâmbio internacional apresenta pouca representatividade do recebimento de recursos pelas Faps pesquisadas (1.7%).

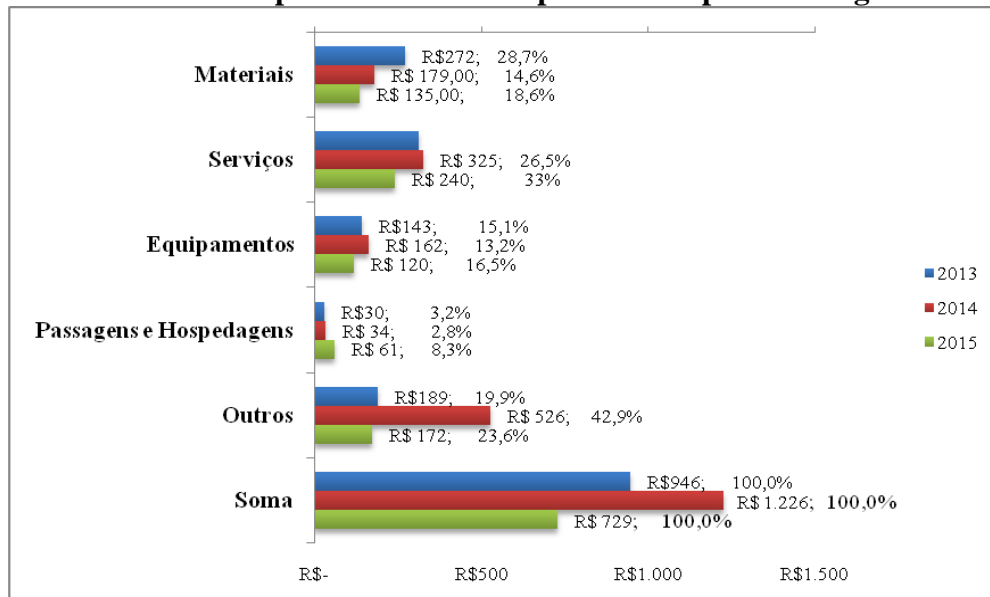
Figura 2 - Valor de projetos em execução nas Faps respondentes conforme origem de recursos/Em bilhões (Somatório 2013 a 2015)



Fonte: CONFIÉS (2016, p. 30).

Nas entidades pesquisadas afiliadas ao CONFIÉS (2016), o valor referente às compras nacionais e importadas, de 2013 a 2015, foi de R\$ 946 milhões (2013), R\$ 1,226 bilhão (2014) e R\$ 729 milhões (2015). O quantitativo de itens em compras apresentou redução de 2013 (95.092) para 2015 (86.024).

Figura 3 - Valores de compras nacionais e importadas Faps/Por categoria/Em bilhões

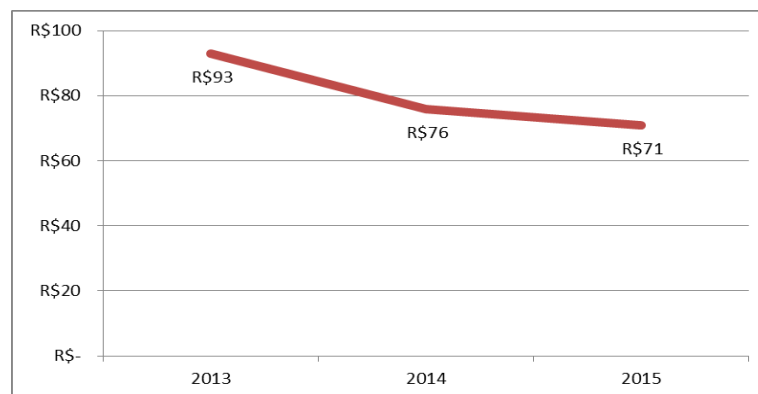


Fonte: CONFIÉS (2016, p. 46).

Nas compras nacionais e importadas, detalhadas por ano, nos períodos analisados e apresentadas na Figura 3, as categorias “serviços” e “materiais” são responsáveis pelos maiores percentuais de despesas que movimentaram o entorno das Faps.

Com relação aos resultados apurados, anualmente, nas Faps pesquisadas pelo CONFIES (2016), os três exercícios mantiveram *superávit*, 2013 obteve o melhor resultado, apesar da queda de -18% em 2015 e - 23% em 2016. Vide Figura 4.

Figura 4 - Resultados dos exercícios/*superávits*/Em bilhões



Fonte: CONFIES (2016, p. 49).

A visão do conjunto dessas instituições afiliadas ao CONFIES participantes das pesquisas e censos, ainda que, em pequena amostra, reproduzem a importância que as Faps representam para o sistema de ensino, pesquisa, extensão e como intermediação do “Desenvolvimento Institucional” e das atividades de inovação.

Demonstrou-se com a construção da trajetória histórica das Faps, a partir da década de 1960, que estas já atuavam como mecanismos na fronteira entre o público e o privado, como suporte às IES e, ao longo do tempo, tiveram ampliadas as possibilidades de atuação. No item seguinte faremos a exposição do alcance que as mudanças estruturais e institucionais propostas pela Reforma Gerencial/1995 com a descentralização/publicização dos “serviços não-exclusivos” realizou fortalecendo a via do Terceiro Setor, reforçando a utilização das Fundações de Direito Privado atuando como ente paraestatal, e como as Faps se enquadraram neste modelo.

1.3 Fundações como integrantes do Terceiro Setor e paraestatais de apoio

A natureza do que considerar como espaço público e privado tem variado conforme os períodos históricos. Para a perspectiva sociopolítica clássica, estruturada no Direito romano, o

público coincide com o domínio do Estado e o privado se refere ao indivíduo singular. No entanto, a dinâmica da sociedade, fez com que, os conceitos dessas esferas se adaptassem diante das tensões ou características dos modos de produção e da vida em comum. Para algumas concepções, tais espaços são distintos, tanto nos seus conteúdos, quanto nos seus atores, entretanto, para outras concepções, as dificuldades operacionais surgidas no decorrer dessa perspectiva entre público e privado, levaram a se pensar alternativas a esse modelo meramente dualista e dicotômico.

De forma que, a ideia de que o segmento público será tido como o espaço da administração pública e da sociedade em geral, enquanto o segmento privado o espaço de atuação do mercado, apresenta-se com adaptações e construções de modelos híbridos, entre o público e o privado.

Essas construções foram pensadas e surgiram para serem usadas nas instituições que tenham forma de administração pública indireta atuando com objetivos privados de lucros, como as sociedades de economia mista com participação acionária de entes públicos. Ou para as instituições do segmento privado que executem atividades com objetivos de interesses públicos, como as entidades de apoio assistencial do Terceiro Setor. São essas instituições, alvo desta pesquisa, que passaram a ocupar e representar concepção de espaço que, ao menos em tese, assumem papel intermediário que “lhes permita(m) prestar serviços de interesse social, sem as limitações do Estado nem sempre evitáveis, e as ambições do mercado, muitas vezes inaceitáveis” (SABO PAES, 2018, p.129).

No Estado contemporâneo⁵³ a ordem cosmopolita necessita que a atuação para o desenvolvimento social e econômico seja realizada de forma que a gestão governamental interaja com o segmento social, para que dessa forma atinja, beneficentemente, diferentes composições de extratos sociais. Tal interação deve integrar, de maneira equivalente, o segmento do mercado financeiro para poder garantir a ordem econômica. Na ligação da esfera privada com o setor social, o Estado tem relação para fomentar com subsídios e benefícios e promover parcerias com a realização dos serviços de utilidade pública. Entende-se por interesse público, nesse momento, os bens e serviços colocados em prol do todo (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997). Porém, logo veremos que essa concepção será alvo de

⁵³ Nas cidades e grandes centros, mesmo no Estado contemporâneo é possível perceber que as duas formas ideológicas de gestão burocrática e gerencial se contrapõem, ou em alguns momentos, até se complementam. A burocracia weberiana preocupa-se com a racionalidade formal da organização no cumprimento de normas e regulamentos, o que está estreitamente vinculado ao Estado ser uma “criatura de lei”. A gerencial está voltada para a eficiência das tarefas das políticas econômicas e sociais, e mais ainda, a economicidade e qualidade da forma para atingimento dos objetivos em favor dos cidadãos.

questionamentos, acerca de qual a medida de fomentos a esfera privada empresarial para que haja resultados na esfera privada social.

Por causa da ligação com o mercado, especialmente o multinacional situado ante a atual fase da globalização e, após a abertura econômica no Brasil (1990 a 2002), o Estado teve que executar relação contratual na aquisição de bens, serviços e de parcerias nas cessões e concessões dos serviços tidos de interesses públicos. Tais relações, entre os segmentos públicos e privados foram, e são, mediadas por instrumentos contratuais ou classificados como cooperação⁵⁴, que ensejaram privatizações, concessões e publicizações. E essa relação se fortaleceu no Brasil, durante a citada década de 1990, tendo como consequências a redefinição em diferentes setores da sociedade e a reestruturação administrativa do Estado.

A denominada Reforma Gerencial do Estado/1995 é um exemplo que gerou consequências junto aos setores da sociedade conforme a concepção do papel e da gestão do Estado “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PDRAE, 1995, p. 9). Outra consequência dessa Reforma foi a redefinição nas fronteiras da relação entre as esferas pública e privada, com a ressignificação do que seria de propriedade “pública estatal”, “privada” e do “pública não-estatal”, conforme citado anteriormente. Foi proposto o conceito de “público não-estatal”, para situar a relação que não é estritamente “estatal”, cujos serviços de interesse público podem ser realizados por instituição de Direito Privado sem fins lucrativos (Terceiro Setor); seria a ressignificação para o “público de Direito Privado”.

Para realizar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) publicou exposição dos diagnósticos e diretrizes, coordenado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). A intenção era a de promover transferência direta da propriedade pública para o setor privado empresarial (Segundo Setor) por meio da privatização. A intenção era a de realizar a transferência da propriedade pública para o setor privado social (Terceiro Setor) mediante publicização (dos “serviços não-exclusivos” vinculados às políticas sociais, educacionais e científicas).

⁵⁴ Uma das tendências do Direito Administrativo na atualidade é a aplicação do princípio da subsidiariedade, que embora seja anterior à concepção do Estado Democrático, está expresso no artigo 173, *caput* da CRFB/1988. A subsidiariedade implica que: “o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e recursos;” [...] “o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, para permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso dos empreendimentos.” [...] “o Estado somente deve exercer atividade econômica para subsidiar a iniciativa privada quando ela seja deficiente” (DI PIETRO, 2017, p. 69/70). Esse princípio resulta em: privatização das estatais, concessão dos serviços públicos, publicização e inovação das parcerias. Daí decorre o aumento quantitativo de entidades do Terceiro Setor.

Antes de 1990, o paradigma vigente, qual seja, a visão tradicional de organização do espaço de atuação do Estado determinava concepção de público como algo somente estatal. Mas, a partir de 1990, especialmente após a abertura econômica no Governo de Fernando Collor, e mais ainda, após a assunção no Executivo federal por FHC, o público será visto enquanto conceito que perpassa pelo interesse público, entretanto possa estar situado em espaço cuja leitura tradicional possa ser de interesse privado.

Bresser-Pereira (1997; 1998) esclarece que as relações de produção dos bens e serviços são tratadas como equivalentes às relações de propriedade, ou seja, a propriedade possui sentido equivalente a titularidade na realização dos objetivos. Tal perspectiva, sobre as relações de produção e bens e serviços foram estruturadas no Plano Diretor (PDRAE) e apresentadas em duas formas: a propriedade pública (estatal e não-estatal) e a propriedade privada⁵⁵. Há dois aspectos a serem considerados na questão da propriedade. Primeiro, a classificação jurídica de uma organização, que pode ocorrer quanto ao regime jurídico em Direito Público ou Privado. Segundo, a classificação quanto ao seu objetivo, se de interesse público ou privado. Di Pietro (2017, p. 80) escreve que no público a “tutela deixa de ser vista como de titularidade do Estado, para ser assumida também pelo particular; com diminuição do aparelhamento administrativo do Estado, como resultado da diminuição de suas atividades”. Então, o interesse público pode ser tutelado por um ente da esfera privada.

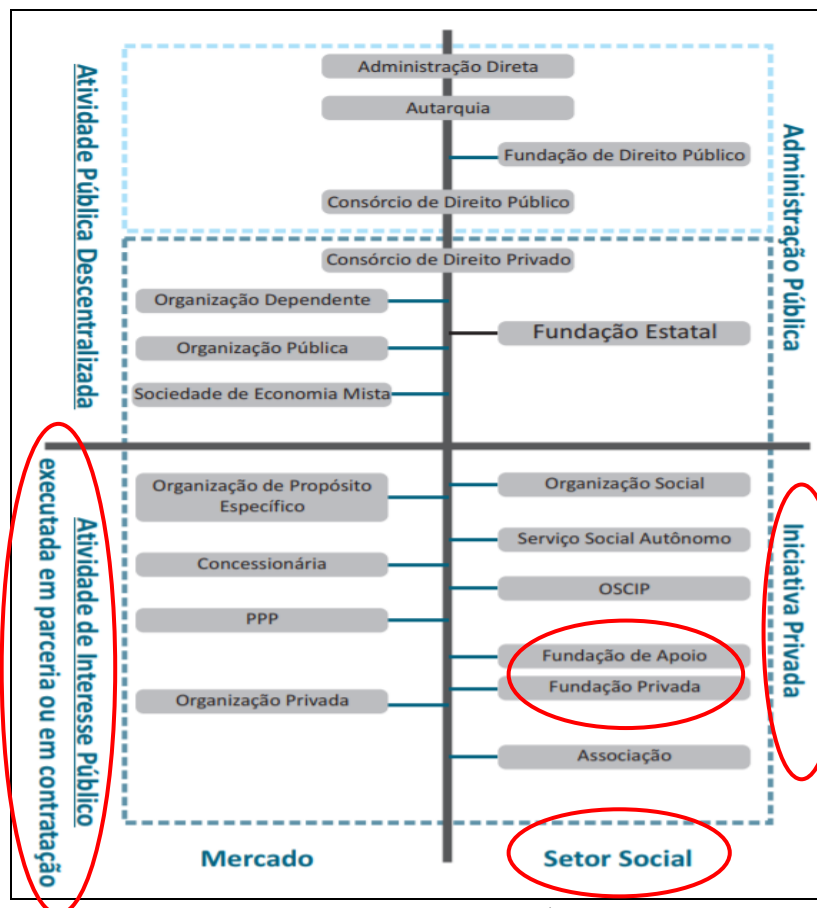
Na Reforma/1995, a nova estrutura proposta foi classificada pela perspectiva do objetivo da entidade na sua propriedade (forma da produção de bens e serviços) em associação ao regime jurídico. A propriedade privada está direcionada à distribuição de lucro nas empresas ou ao consumo das famílias. A pública está relacionada ao interesse público. Será “pública estatal” a atividade que não puder ser controlada pelo mercado, aquela que o Estado detém totalmente o poder de legislar e tributar, porque é parte integrante do aparelho do Estado, sendo regido pelo Direito Público Administrativo. Será “pública não-estatal” a atividade para a qual existe interesse público em sua realização, que pertence ao setor dos “serviços não-exclusivos” do Estado, que poderá ser repassada ao setor privado, sem que o Estado exerça toda atividade e poder, e não será totalmente privada porque pressupõe transferências de recursos do Estado, ou tutela estatal, ainda que seja regida pelo Direito Privado.

⁵⁵ Posteriormente, Bresser-Pereira (2007) divulga publicação que mantém a estrutura das propriedades “estatal, público não-estatal e privada” e acrescenta a propriedade “corporativa”, que teria como propósito defender interesses de grupos que poderiam coincidir com o interesse público (sindicatos e associações profissionais). No modelo de gestão, “público/privados-Terceiro Setor” todas essas organizações são interdependentes, em formato de redes, úteis ao Estado para que este não precise desempenhar diretamente todos os papéis.

De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que, está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 21).

A relação público/privada estruturada na proposta da Reforma/1995 está demonstrada no quadrante tracejado interno da Figura 5, marcado em círculos vermelhos: o setor social com origem na iniciativa privada integra o Terceiro Setor, exemplificado pelas Organizações Sociais (OS), Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIPs), Associações privadas, Fundações privadas e, especificamente, a figura das Fundações de Apoio, realizando atividades de interesse público, executada em parceria ou em contratação.

Figura 5 - Esfera pública e privada no Brasil e atuação das estruturas



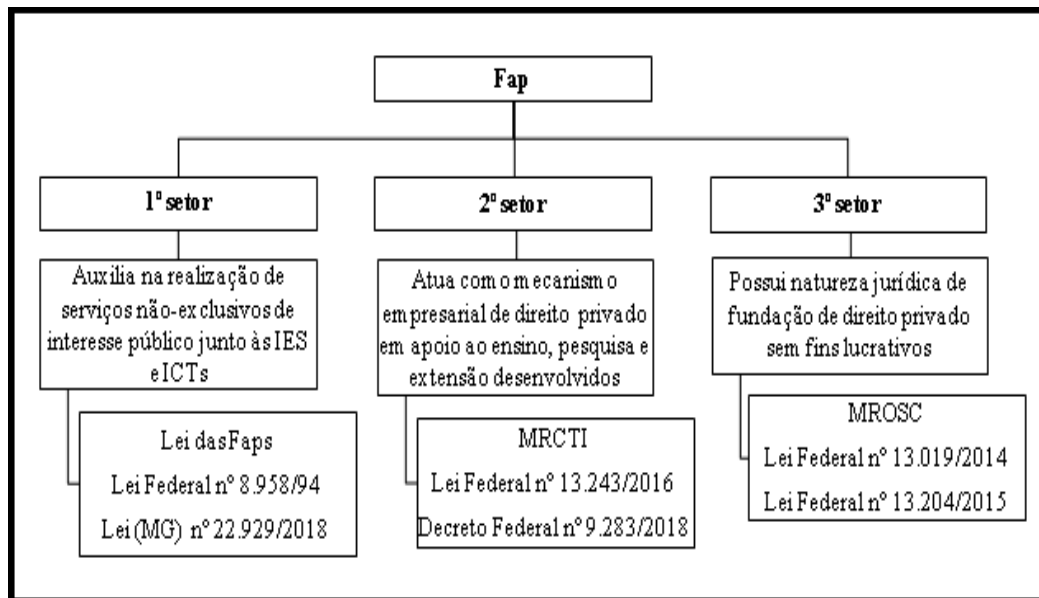
Fonte: PNAP (2010, p. 67).

Nesse desenho estrutural e institucional proposto pelo MARE, as Faps são integrantes da iniciativa privada e do setor social (esfera privada social); atuam como parceiras nas atividades de interesse público (Figura 5), dessa forma, enquadram-se como paraestatais, ou seja, caminham ao lado do Estado, mas com este não se confundem.

Ante o exposto, as Fundações de Apoio, enquanto paraestatais, possuem características de instituições híbridas, situadas entre as esferas, pública e privada: sendo integrantes do Terceiro Setor por sua função social e sem fins lucrativos, atuam com mecanismos empresariais por sua natureza de Direito Privado, como no Segundo Setor e visam auxiliar objetivos de interesse público repassados pelo Primeiro Setor.

Conforme exposição da Figura 6, para além desses objetivos e vinculações das Fundações de Apoio como híbrida nos três setores da sociedade, existe uma legislação que ampara sua atuação: *i*) na própria Lei da Faps (Lei federal nº 8.958/1994 e, atualmente na Lei estadual (MG) nº 22.929/2018), *ii*) no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e *iii*) no Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação (MRCTI).

Figura 6 - Fap como instituição híbrida e legislação correlacionada federal e mineira



Fonte: Elaboração própria (2019).

O Terceiro Setor se caracteriza, para Di Pietro (2017), como um fazer em interação; um instrumento técnico, que, além disso, é político. Tal setor amplia a esfera pública para o espaço privado, na medida em que estende a atuação em objetivos para a própria sociedade. Possui características organizacionais gerais como a natureza privada, ausência de finalidade lucrativa, objetivo assistencial ou de beneficiar a sociedade ou aos seus membros. Tem grau de formalização, atitudes e valores racionais baseados no pertencimento a um objetivo.

As relações do Terceiro Setor precederam até mesmo a intervenção estatal, porque iniciadas na esfera privada social, motivadas por necessidades coletivas, ou na esfera privada empresarial como estratégias para minimizar efeitos do mercado capitalista quanto às

questões sociais, como apoio aos trabalhadores ou do meio ambiente. Em outras situações, o Terceiro Setor foi fomentado pelas diretrizes do bem-estar social (*Welfare States*)⁵⁶ nos direcionamentos das Políticas Públicas.

Segundo Hespanha *et al* (2009), o termo “Terceiro Setor” foi usado pela primeira vez por Theodor Levitt em 1973, nos Estados Unidos da América (EUA), descrevendo iniciativas para suprir atuações imperfeitas ou não feitas, entre o público e o privado, desde as organizações assistenciais, passando pelas associações populares, sindicatos, organizações dos novos movimentos sociais e até em prol de objetivos econômicos para fim específico. Independente da forma que se originam, o que se percebe é que há racionalidade⁵⁷ nas situações que direcionam a existência das entidades do Terceiro Setor. Cada realidade de Estado e mercado apresenta variedades no que tange a tradições e relações que geram a necessidade das instituições que implicam em racionalidade desse mesmo setor, seja este estatal, do setor privado empresarial ou da própria sociedade civil (HESPANHA *ET AL*, 2009).

Isso se dá porque o Terceiro Setor, após ser reconhecido, torna-se parte do contexto, como sujeito econômico e de desenvolvimento, sendo passível das parcerias. Não é mais meramente um movimento de cooperação, solidariedade voluntária e filantrópica. As entidades formalizadas, que compõem o Terceiro Setor, exercem atividades operacionais com geração de bens e serviços de consumo, como as empresariais. Visam manutenção da continuidade e solidificação da atuação na sociedade civil. A diferença é que, mesmo que obtenham sobras financeiras após o exercício financeiro anual, não poderão distribuir esses valores como se fosse lucratividade, mas, devem reinvesti-los nos fins para os quais foram criadas (DI PIETRO, 2017; HESPANHA *ET AL*, 2009).

Para Sousa Santos (2006), o capitalismo mobilizou instrumentos e a utilização das instituições do Terceiro Setor em apoio ao neoliberalismo⁵⁸. Essa afirmação, não por

⁵⁶ O Estado do bem-estar social (*Welfare state*) ou keynesiano pode ser definido como o Estado que busca garantir tipos mínimos assegurados a todo o cidadão (renda, alimentação, saúde, habitação, educação) como direito político e foi colocado em prática na Europa, a partir da Segunda Guerra Mundial, chegando ao auge em 1960 e entrando em crise nos anos 1970 (BOBBIO, 1998).

⁵⁷ O racionalismo expresso aqui tem como base a Teoria da ação racional do indivíduo na perspectiva de Weber, que é o comportamento metódico racional diário ou no exercício profissional, com fins de racionalidade cognitiva-instrumental (no caso do aparelho do Estado, na Economia, no Direito) ou a racionalidade moral prática que é valor que se atribui aos papéis e representações sociais. O indivíduo sempre agirá de forma racional a obter benefícios para si ou para alguém especificamente (WEBER, 1999).

⁵⁸ Neoliberalismo é corrente que sintetiza práticas políticas e econômicas que influenciaram o mundo diante dos questionamentos sobre as políticas keynesianas de Estado e propunha variadas pautas, como a redução da participação do Estado na Economia e na regulação, reformas institucionais, desnacionalização via privatização e descentralização dos serviços públicos, abertura comercial e financeira no fluxo de bens e de capital. Para

coincidência, está associada ao contexto da atual fase da globalização e, também, as reformas feitas pelo Executivo nacional durante a década de 1990, reformas estas que, vistas de um ponto de vista abrangente, responderam as demandas do neoliberalismo advindas do macro contexto da política e Economia internacional.

Para Bresser-Pereira (1995), o papel do Estado se via, no momento da Reforma, reduzido pelas crises fiscal e da gestão burocrática. As relações humanas, nesse momento de reformas, passaram a ser submetidas à lógica do sistema capitalista, onde se pode integrar, ou unir, o privado e o público, o mercado e o Estado. Nesse enfoque, há relativização das racionalidades sobre os conceitos em questão. Amitai Etzioni⁵⁹ explica que o termo Terceiro Setor passou a ter significado além da cooperação, sendo uma forma de intermediar a suposta melhor solução de se garantir que serviços públicos fossem efetivados, mediante redução do aparelho estatal, visto que as organizações voluntárias, fundações e parcerias entre o setor público e o privado assumiriam essas tarefas antes apenas de responsabilidade do Estado (HESPANHA *ET AL*, 2009).

A partir das reformas, o Terceiro Setor é tido como parte do todo da sociedade civil que interage com a esfera estatal e privada, que exerce influência em cada uma destas esferas. Essas ONGs agem de forma a não precisar do poder público para seus fins institucionais porque buscam na própria sociedade apoio financeiro e operacional, podendo ocorrer vínculo com a esfera pública, por repasses e subsídios. No entanto, quando uma ONG do Terceiro Setor formaliza um *status* de parceira com o Primeiro Setor, estará revestindo a característica de entidade paraestatal e, terá especial relação e proteção, porque a relação formalizada com o Estado será forte. Nas paraestatais, o vínculo é tão forte com o setor público, que se desaparecer o vínculo, poderá até desaparecer a própria entidade (DI PIETRO, 2017).

Havia a expectativa de que o papel do Terceiro Setor tenderia a crescer, porque poderia ser tão eficiente quanto às demais empresas privadas. Essa via seria uma forma mais adequada para exercer atividades como educação superior e pesquisa científica, que envolvem direitos humanos e podem gerar movimentação econômica. Além do mais, o Terceiro Setor poderia submeter-se ao controle social, o que é compatível com o regime democrático, algo que, naquele momento, era tendência (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Bresser-Pereira (2009, p. 159), a reforma de Estado pretendida pelo neoliberalismo na década de 1990, consistia no enxugamento do Estado, retirando deste as responsabilidades econômicas e sociais.

⁵⁹ Amitai Etzioni é um sociólogo germano-estadunidense-israelense, que se destaca nos estudos da Abordagem Estruturalista. Estudou a integração das organizações modernas na sociedade e sua atuação. Seus escritos enfatizam a importância que todas as sociedades possuem de estabelecer um cuidadoso equilíbrio entre direitos e responsabilidades, autonomia e ordem (HESPANHA *ET AL*, 2009).

Os teóricos da Reforma Gerencial/1995 valeram-se das estruturas que compõem o segmento do Terceiro Setor, enquadrando as paraestatais como entidades “públicas não-estatais”⁶⁰; reconhecidas como públicas, porque realizam atividades de interesse público; e não-estatais porque não integram a administração pública direta ou indireta do Estado⁶¹ (DI PIETRO, 2017). A intenção do Estado não era possuir a titularidade das paraestatais, mas, reconhecer o interesse público dessas atividades que seriam exercidas pela esfera privada social.

Existem divergências doutrinárias acerca das entidades paraestatais⁶², mas, há predominância do entendimento de que são entes que estão ao lado da administração pública, paralelos ao Estado, apesar de não se confundir com este (DI PIETRO, 2017).

O importante é que todas as **entidades paraestatais estão a meio caminho entre o setor público e o setor privado**, entre o Direito Público e o Direito Privado seja pelas atividades que exercem voltadas para o atendimento de necessidades coletivas, seja **pelo vínculo que mantêm com o Poder Público**, que as sujeita a algum tipo de controle não imposto às demais entidades privadas, seja pela submissão parcial a normas de Direito Público. Todas elas **atuam ao lado do Estado**, em colaboração com ele, **sem integrarem a Administração Pública direta ou indireta** (DI PIETRO, 2017, p. 682) (GRIFOS NOSSOS).

Poderão ser enquadradas como paraestatais, com distintas características devido às legislações específicas do direito positivo:

- a) ONGs que estão inseridas no Terceiro Setor (Organizações Sociais/OS, Organizações da Sociedade Civil/OSC, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/OSCIPs);
- b) Serviços Sociais Autônomos e entidades de apoio (associações, cooperativas e Fundações de Apoio).

Essas entidades apresentam características gerais como paraestatais que foram compiladas no Quadro 2.

⁶⁰São tidas como públicas porque realizam atividade de interesse público, como as de amparo aos hipossuficientes, de assistência social, de formação profissional, de realização de ensino, ciências e artes.

⁶¹A estrutura do Estado Setor está definida no Decreto-lei nº 200/1967 e na CRFB/1988, artigo 37, inciso XIX com a divisão em administração direta (centralizada) dos poderes executivo, legislativo e judiciário, em âmbito federal, estadual, municipal e distrital; e administração indireta (descentralizada), como entidades criadas ou autorizadas a serem criadas por lei; com a natureza de autarquias de Direito Público (autarquias fundacionais ou fundações autárquicas) e Fundações de Direito Público ou Privado. A maioria das universidades tem a forma de autarquias. Além dessas, fazem parte da administração indireta, as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, sendo ambas de Direito Privado, podendo obter lucratividade (BITTENCOURT, 2015).

⁶²Apesar da notoriedade dada a essa circunstância, a expressão entidade paraestatal não está explícita no texto constitucional, sendo encontrada na doutrina e jurisprudência, em leis ordinárias e complementares. A expressão entidade paraestatal está presente no artigo 327, §1º, do Código Penal, no artigo 107 da Lei nº 4.320/1964 (normas gerais de Direito Financeiro) e no artigo 84 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos). Usada inicialmente no Direito Italiano como um gênero intermediário entre as pessoas públicas e privadas, seria pessoa semipública e semiprivada. Essa intermediação foi adotada no Brasil (DI PIETRO, 2017).

Quadro 2 – Características gerais das entidades paraestatais

Regime jurídico de Direito Privado, vinculado ao Código Civil, que sofre derrogações parciais por normas de Direito Público, cada lei específica determinará qual a derrogação.
Integram Terceiro Setor: ONGs, OS, OSC, OSCIPs, serviços sociais autônomos, entidades de apoio.
Não são criadas pelo Estado, mas podem ter estímulo estatal para constituição.
Enquadram-se como entidades públicas não-estatais.
Não objetivam lucro, reverterem as obtensões financeiras às finalidades institucionais.
Se cumpridos requisitos legais que variam de um caso para outro: recebem título de utilidade pública, certificado de fins filantrópicos ou qualificação específica.
Em regra, não desempenham serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público; são os serviços sociais não-exclusivos do Estado.
Podem receber incentivos públicos: fomentos, auxílios, subvenções, imunidades e isenções.
Podem receber cessão de bens públicos e servidores públicos com ônus para o Estado.
Têm prerrogativas em alguns procedimentos normativos públicos conforme a lei determinar.
Têm vínculos jurídicos com poder público, por convênio, termo de parceria, contrato de gestão ou instrumentos congêneres (termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação).
Prestam contas aos órgãos de controle acerca dos recursos públicos.

Fonte: Adaptado de BITTENCOURT (2015); DI PIETRO (2017).

Dentre as paraestatais, as entidades de apoio (Fundações de Apoio, associações e cooperativas) inserem, em seus estatutos, objetivos iguais aos das entidades públicas apoiadas junto à qual pretendem atuar. Com frequência a trajetória histórica indica que foi utilizada a atuação das entidades de apoio junto às instituições ligadas ao ensino superior, pesquisa e hospitais públicos.

As entidades de apoio colaboram nas atividades-meio (suporte administrativo-operacional) e nas atividades finalísticas. São instituídas por integrantes da estrutura que será apoiada, que o fazem às expensas, dos seus próprios recursos. Enquanto a entidade pública apoiada presta serviço público propriamente dito, a entidade de apoio presta o mesmo tipo de atividade, porém, não como serviço público delegado pela Administração Pública, mas como atividade privada que é apoio da instituição pública e aberta à iniciativa privada. Nesse sentido:

[...] atividade prestada em caráter privado, ela não fica sujeita ao regime jurídico imposto à Administração Pública; por outras palavras, os seus contratos são de Direito Privado, celebrados sem licitação; os seus empregados são celetistas, contratados sem concurso público [...] (DI PIETRO, 2017, p. 689).

Assim, a Fundação de Direito Privado de Apoio (Fap) junto às IES públicas é claro exemplo da atuação fronteira entre o setor privado que realiza atividades de interesse público sob a tutela estatal, revestidos de natureza social, caracterizando o “público não-estatal”, ainda que atuando com natureza empresarial, com atividades operacionais em geração de bens e serviços de consumo ou na captação de recursos e seu gerenciamento para a entidade apoiada.

1.4 Aspectos da resignificação entre o público e o privado na Reforma Gerencial/1995

A Reforma Gerencial do Estado⁶³ de 1995 se constituiu em proposta do poder executivo federal enquanto resignificação das relações estruturais entre o público e privado com forte coalizão política com o legislativo, que aprovou as Emendas Constitucionais nº 19 e 20 em 1998, para as áreas administrativas e previdenciárias. Novas configurações institucionais foram desenhadas e definidas para entender o funcionamento “público estatal, público não-estatal e privado” com suas complexidades jurídicas e estruturais porque, naquele momento, admitiu-se que as esferas deveriam se complementar e não terem papéis dissociados.

Segundo Bresser-Pereira (1997, p.11), “seria necessário, combinar capital e organização, empresários e administradores públicos, na solidificação da Democracia vivida naquele momento. Estado e sociedade civil deviam se aproximar”. A solução não era substituir o Estado pelo mercado, mas, reformar e reconstruir o papel do Estado, o que necessariamente passava pela definição da forma de gestão. Para tanto, a condução da reforma envolveu a resolução de problemas interdependentes, embora com características distintas em áreas específicas, sendo:

- (a) um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da Governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7-8).

A respeito da delimitação do tamanho do Estado, o PDRAE apresentava as possibilidades da desestatização e descentralização por meio de instrumentos, como privatização, publicização e terceirização. O papel do Estado quanto a ter maior ou menor intervenção no mercado seria efetivado via desregulação ou regulação dos setores produtivos.

Quanto à Governança, no aspecto da gestão financeira, visava superar a crise fiscal no que tange ao aspecto estratégico, para redefinir os planejamentos econômico-sociais e; visava

⁶³ Quando da aplicação das diretrizes da Reforma do Estado e dos mecanismos da *New Public Management* (Nova Gestão Pública) e da Governança em vários países, o Terceiro Setor assumiu posição de destaque na relação público + privado. Na Reforma britânica, a Reforma *managerial* estava baseada no modelo de gestão da esfera privada e nas “*Quase Autonomous Governmental Organizations – QUANGOS*” eram as Organizações não governamentais (ONGs) do Terceiro Setor, que exerceram um papel importante na descentralização de serviços. A descentralização previa a utilização de um caráter híbrido nos serviços sociais entre apoio estatal e setor privado: por esta via, hospitais, universidades e outros órgãos tornaram-se praticamente autônomos do Estado (CLARKE; NEWMAN, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2009).

superar a crise fiscal na sua dimensão administrativa, para superar a forma burocrática de administrar o Estado, utilizando os instrumentos da Governança Corporativa da esfera privada. Quanto à governabilidade, previa-se aumento da legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

O novo desenho da administração pública previa mudanças e modernização. Apresentado pelo MARE no texto da PDRAE, o novo desenho propunha ajustes fiscais, reformas econômicas orientadas para o mercado, estímulo à abertura econômica e melhoria da competição econômica nacional e internacional, reforma previdenciária, publicização de áreas sociais e renovação dos mecanismos para aumentar a Governança.

A principal medida proposta seria a transformação da administração pública burocrática pela administração pública gerencial. Para consecução desse objetivo, foram sugeridos: política de profissionalização do serviço público; introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho; atribuição de capacidade gerencial aos dirigentes de órgãos e entidades públicos, por meio de contratos de gestão; maior participação popular na fixação de políticas públicas; transformação de autarquias e fundações públicas em agências autônomas, administradas segundo contratos de gestão; **programa de publicização para os serviços sociais não-exclusivos do Estado**, mediante contratos de gestão firmados entre o poder público e entidades públicas não-estatais (chamadas de Organizações Sociais – OS, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs e Organizações da Sociedade Civil – OSC); para o setor de produção de bens para o mercado, continuidade do programa de privatização; reorganização e fortalecimento dos órgãos dos monopólios naturais privatizados; implantação de contrato de gestão com as empresas que não puderem ser privatizadas (DI PIETRO, 2017, p. 80). (GRIFOS NOSSOS).

A proposta apresentava 04 eixos estruturantes, conforme PDRAE (1995, p. 41 e 42):

a) um núcleo estratégico, mantendo a cúpula dos poderes e a dimensão estatal de definição de leis, Políticas Públicas e fiscalização, com elementos de gestão divididos entre burocrático e gerencial;

b) atividades exclusivas na sua dimensão estatal, formadas por serviços que só o Estado poderia realizar, conforme previsão da CRFB/1988, exercendo o “poder extroverso” – regulamentar, fiscalizar e fomentar - com enfoque gerencial;

c) “serviços não-exclusivos” da área social e científica; em que o Estado atuaria simultaneamente com organizações públicas não-estatais ou privadas, por meio da publicização, utilizando enfoque gerencial e;

d) e na produção para o mercado, que corresponde à área das atividades econômicas voltadas ao lucro que ainda permaneciam na estrutura do Estado, deveria privatizar o que fosse possível e o que não fosse possível, dar uma dimensão privada na atuação, utilizando enfoque gerencial. O Quadro 3 expõe o novo desenho proposto pela Reforma Gerencial/1995.

Quadro 3 - Formas de propriedade, gestão e características da Reforma Gerencial/1995

Eixos estruturantes	Segmentos			Abordagem Gerencial	Características gerais
	Estatal	Pública não - estatal	Privada		
Núcleo estratégico	↓ ●	↓	↓	↓ ●	Governo sentido amplo: planejamento e execução das Políticas Públicas. A função é definir leis, regramentos e cobrar cumprimento. Estrutura federal, Legislativo, Judiciário, Presidência, ministros, Ministério Público.
Atividades exclusivas Regulamentar, fiscalizar, fomentar.	↓ ●	↓	↓	↓ ●	Serviços indelegáveis, somente o poder extroverso do Estado pode realizar. Ocorrem na arrecadação tributária, segurança pública, normas gerais sanitárias, meio ambiente, trânsito, seguridade social, etc.
“Serviços não-exclusivos” Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização → ●	↓ ●	↓	↓ ●	Alta relevância, Estado atua simultâneo com organizações não-estatais (Terceiro Setor). Tendências à publicização. Prestação serviços dos direitos individuais/sociais, ganhos que não podem ser apropriados. Ocorrem nos serviços intelectuais, científicos, culturais, históricos.
Produção para o mercado Empresas Estatais.	Privatização → ●	↓	↓ ●	↓	Correspondem ao setor de infraestrutura ou monopólio ainda na estrutura do Estado, mas de atuação privada que tende ao lucro. Tendências à privatização.

Fonte: Adaptado de BRASIL (PDRAE, 1995, p. 48).

Neste Quadro 3, apresentam-se os eixos estruturantes e as características gerais: para os “serviços não-exclusivos”, a Reforma estava ressignificando e reforçando a personificação do Terceiro Setor como parceiro do Estado. Mais que isso, estava direcionando a realização dessas atividades para entidades privadas de apoio ao Estado, para entidades paraestatais, na linha de intermediação entre o público e o privado (DI PIETRO, 2017).

No conjunto de diretrizes e exposições da Reforma/1995 está implícita uma desestatização do espaço público coletivo, fazendo com que algumas funções, a exemplo da educação superior, fossem transformadas em “serviço não-exclusivo” do Estado, quando poderiam ser transferidas ao setor privado social com repasses e subsídios governamentais (DI PIETRO, 2017). Esse era o contexto dos pressupostos básicos. Essa foi a proposição do Programa Nacional de Publicização (PNP), expresso na Lei federal nº 9.637/1998 (Lei das OS). Esta lei retirou as entidades federais “Laboratório Nacional Luz Síncrotron” e “Fundação Roquette Pinto” da estrutura estatal da administração direta para serem absorvidas por Organizações Sociais do Terceiro Setor.

A necessidade da Reforma, dentre outras razões, era justificada por influências exógenas, a principal, a “nova ordem mundial”, como já aludido, em especial a globalização, que se impunha diante do esgotamento do modelo estatal vigente. E havia influências

endógenas pelas quais o Brasil há duas décadas, enfrentava dificuldades. Entre estas, a questão da crise do *déficit* fiscal⁶⁴ na atividade financeira do Estado (captação de receitas e realização das despesas). Também, a questão da crise da gestão burocrática com entraves associada ao legado cultural patrimonialista. Tudo isso representava uma provocação e desafio para o Estado brasileiro. O texto do MARE do PDRAE corrobora este cenário que provocava a necessidade da Reforma Gerencial:

- (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- (2) o esgotamento da estratégia estatizante interna na intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas externas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (PDRAE, 1995, p.15).

A proposta era que o Estado realizasse formas de ser promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico e não o único e exclusivo responsável por este.

[...] reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PDRAE, 1995, p. 12).

A ideia do Estado para o “novo século”, conforme exposição de Bresser-Pereira (1997, p. 18), seria um “Estado social liberal”, que vai “prosseguir com a proteção aos direitos sociais e alavancar desenvolvimento econômico”. Isso ocorreria da associação entre mercado e Estado. Com os serviços sociais e científicos realizados por organizações competitivas que possibilitariam mercados de trabalho mais flexíveis, com a redução da estrutura estatal e o repasse das atividades para a sociedade civil. A Reforma/1995 adotou abordagem gerencial da gestão pública e abordagem social-democrática de governo e social-liberal do papel do Estado. Essa vertente neoliberal considera a sociedade civil menos como esfera contraposta ao Estado e ao capitalismo e, mais como complemento, ou mesmo, substituto para o Estado e para o mercado, em determinados momentos. Sociedade civil não seria, aqui, campo de lutas, mas, responsabilidade associada, uma parceria para o desenvolvimento, conforme posicionamento de Matias-Pereira (2010).

⁶⁴ Nesta crise fiscal havia sobrecarga de Despesas Correntes/pessoal e Despesas em programas de proteção social, endividamentos e encargos de juros associado a uma máquina pública ineficiente na arrecadação das Receitas. Na crise de gestão, havia o entorno burocrático, inflexível, oneroso e com indícios de desperdícios e desvios. A justificativa da Reforma era a exposição de que o Estado estava sobrecarregado, sendo essencial racionalizar recursos, redefinir o papel quanto às políticas sociais, promover e regular os meios de transferência de algumas atividades para a esfera privada (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nas exposições de Bresser-Pereira (1997, p. 16), a sociedade civil seria o sinônimo de Terceiro Setor, “setor privado sem fins lucrativos”, o “público não-estatal” ou o “público, porém privado”, “o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos”. A predominância estrutural da Reforma vai mudar o paradigma de tratar tudo que era “público” como “estatal” e tudo que era “privado” – mercado e sociedade civil – como “não-estatal”. Há separação desses espaços como esferas autônomas, mas, interligadas pelo interesse público. A estrutura contemplará o público (estatal e não-estatal) e o privado, de acordo com esse interesse público e não meramente por estar no organograma de uma esfera privada ou pública, ou, se valer do Direito Privado ou público. Na Reforma/1995, a NGP proposta apresenta características e modos de operacionalização que perpassam pela proximidade entre as esferas.

O Quadro 4 mostra a descentralização em suas diretrizes: exemplo da efetivação de relações/parcerias público/privadas; realização de convênios de gestão com Terceiro Setor; divisão/desativação de grandes estruturas públicas; desagregação das unidades existentes no setor público; privatização das estatais e publicização dos “serviços não-exclusivos”, dentre outras ações.

Quadro 4 - Características gerais da Nova Gestão Pública (NGP)

DIRETRIZES	FORMAS DE OPERACIONALIZAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • “Propriedades pública estatal, não-estatal, privada”; • Desestatização, descentralização, desregulamentação; • Legislação para amparar a relação público/privada; • Redução investimento social; • Forte crítica à interferência do Estado nos mercados e na Economia; • Defesa dos mercados (setor privado) para realizar serviços para a sociedade; • Cidadão tratado como cliente; • Papel do Estado promotor e regulador; • Fomentar os “quase-mercados”; • Moderação na utilização de recursos; • Redução custos, buscar maior eficiência; • Abertura de mercados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Efetivação de relações/parcerias público/privadas; ✓ Convênios de gestão com Terceiro Setor; ✓ Privatização das estatais; ✓ Publicização dos “serviços não-exclusivos”; ✓ Divisão/desativação de grandes estruturas públicas; ✓ Desagregação unidades existentes no setor público; ✓ Corte despesas como custo improdutivo; ✓ Uso mais frequente de contratação e concessão; ✓ Controle gastos, aumento arrecadação receita; ✓ Melhoria qualidade da prestação dos serviços; ✓ Uso de estilos e técnicas gestão do setor privado; ✓ Uso de medidas desempenho para funcionários; ✓ Objetivos mensuráveis definidos no planejamento; ✓ Controle execução orçamentária e dos resultados; ✓ Eficiência, eficácia, economia, efetividade; ✓ Contratação de profissionais do setor privado; ✓ Organização das atividades.

Fonte: Elaboração própria (2018), adaptada de BRASIL (PDRAE, 1995).

À frente do MARE, Bresser-Pereira (1995) declarava o cerne da Reforma/1995 em dois pontos: o primeiro, estrutural, para adequar o Núcleo Estratégico do Estado com maior flexibilização, otimização da descentralização administrativa, privatizações, publicização e

aproximação entre os setores público/privado; o segundo, gerencial, com planos estratégicos de administração por resultados e desempenhos. O Estado brasileiro passa a ter nova organização em sua estrutura.

Dentro dessa nova estrutura do Estado, a nomenclatura usual definia as propriedades das entidades brasileiras em “público estatal”, “público não-estatal” e “privado”. O destaque é dado para a realização da descentralização por meio da publicização dos “serviços não-exclusivos” e para a desestatização, por meio da privatização⁶⁵ das empresas estatais na produção para o mercado, por meio das empresas privadas. Apenas o setor estratégico e atividades exclusivas seriam mantidos como propriedade estatal.

Conforme exposição do PDRAE, na publicização se estabeleceu como objetivos para os “serviços não-exclusivos”:

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de Direito Privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.
- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (PDRAE, 1995, p. 46-47).

A “publicização” designa o processo da extinção das entidades estatais prestadoras de serviços e a concomitante absorção das suas atividades por entidades privadas sociais, as organizações do Terceiro Setor, na forma de Fundações de Direito Privado e associações privadas (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 10). O PDRAE, na essência, tinha a publicização como estratégia para a prestação de “serviços não-exclusivos” do Estado, abrindo a possibilidade para que as atividades de utilidade pública em universidades, escolas técnicas,

⁶⁵As privatizações no Brasil ocorreram desde 1980, no governo João Figueiredo; foram batizadas como “Reprivatização” no governo José Sarney. Collor de Melo e Itamar Franco “desestatizaram” 33 empresas. No contexto da Reforma do Estado com FHC, as privatizações tiveram caráter abrangente, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) repassou à iniciativa privada: setor elétrico, comunicações, saneamentos, rodovias, etc., com destaque para privatização da Vale do Rio Doce e Telebrás. As privatizações ocorreram em menor escala nos governos posteriores, sendo que, Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer optaram pelas concessões de estradas, aeroportos e portos (BRASIL, 2018b).

centros de pesquisa, museus, hospitais e até em previdência social, pudessem ter suas atividades “flexibilizadas” em entidades não-estatais.

As entidades do Terceiro Setor, após absorverem os serviços que eram das estatais, celebrariam contratos de gestão com o setor público para seu funcionamento e até seriam beneficiadas com subsídios orçamentários. O Estado abandonaria o papel de executor direto de alguns serviços e passaria a gerente-promotor-regulador, continuaria a subsidiá-las em instituições delegadas (BRESSER-PEREIRA, 1998). O conceito de “serviços não-exclusivos” reforça esta relação público/privada incentivada naquele momento.

“Serviços não-exclusivos” correspondem, ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem Economias externas relevantes, na medida em que, produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado. São exemplos desse setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 10).

A concepção de Bresser-Pereira (1998) para a Reforma definia o público como algo que não seria “tão exclusivo” do Estado, especialmente a designação do serviço “público não-exclusivo”, que poderia ficar sob a responsabilidade estatal, ou ser privatizado, ou ser delegado às entidades públicas não-estatais pela publicização. Esses últimos, entes públicos não-estatais são privados, sem fins lucrativos quando recebem financiamento pelo Estado e da esfera privada, mas, sob o controle gerencial da própria sociedade civil. Com a primeira possibilidade real de publicização em sentido estrito, como “público não-estatal” efetivada com a Lei nº 9.637/1998, na Lei do PNP ou Lei das OS, com a previsão de toda a sistemática quanto à operacionalização da publicização e suas consequências, reforçava-se a finalidade de se estabelecer um modelo de planejamento e execução das ações no sentido da descentralização, conforme determinado na Reforma/1995.

Na área da educação, a publicização foi aventada em muitas oportunidades. Antônio Diomário, presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (Andifes), relata que, presenciou no gabinete do ministro Bresser-Pereira, aflorar em reunião a proposta para transformar as IES federais “em Organizações Sociais como as fundações, com liberdade de gestão próxima à de uma empresa e com a possibilidade de cobrança de mensalidades aos alunos”⁶⁶. À época, esta proposta de privatização do ensino

⁶⁶ O formato de publicização das IES federais, objeto de publicização ampla pretendida na Reforma/1995, tornou-se destaque na atualidade, porque o MEC apresentou o “Programa Future-se” que propõe parcerias público/privadas das IES com Organizações Sociais, mediante contratos de gestão. Disponível em:

público superior, foi contestada veementemente pela Andifes, declarando que “sem a garantia segura de orçamentos adequados ao funcionamento dessas organizações sociais, a ação resultaria no descomprometimento do Estado com a educação superior pública” (BALDUÍNO, 2013, p. 120).

Para além do PDRAE, com essa proposta de publicização exposta na Lei do PNP, a intenção da Reforma parecia ser mais ampla: a intenção do Estado não seria somente fazer a substituição de um “ente estatal” pelo “ente público não-estatal” nas instituições públicas que já existiam e transferi-las para o Terceiro Setor, como ficou expresso na Lei federal nº 9.637/1998; a intenção era fomentar que o Terceiro Setor substituísse o Primeiro Setor, na forma mais abrangente possível. Até quando não existissem entidades públicas, o Terceiro Setor poderia assumir os serviços, em nome do público. No texto do PDRAE, Bresser-Pereira utiliza o termo descentralização e insere neste o termo publicização, expandindo a ideia de transferir ao setor “público não-estatal” os serviços ditos não-exclusivos de forma mais ampla.

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, no entanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (PDRAE, 1995, p. 12-13).

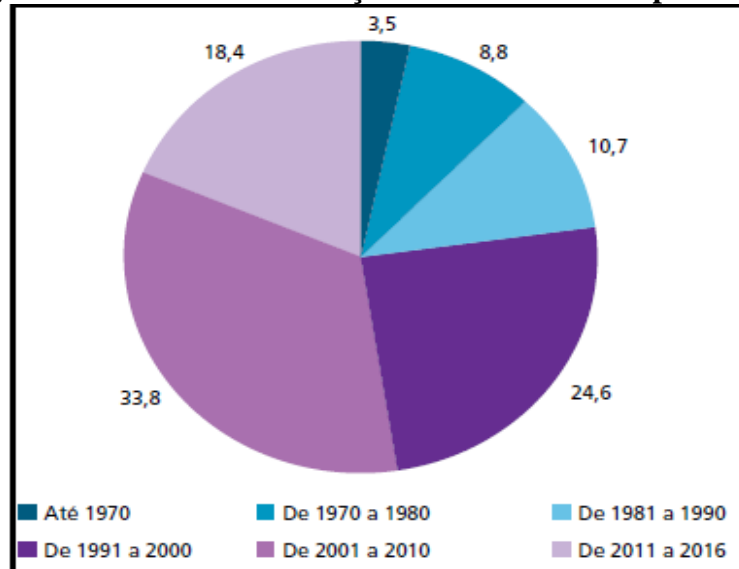
Os processos de descentralização por meio da publicização e os processos de desestatização pela via da privatização foram denominados de “onda privatista”. Para Di Pietro (2017, p. 698), ambas as situações caracterizam, de todo modo, a privatização.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado fala em publicização e a própria Lei nº 9.637/1998, logo na ementa, fala em Programa Nacional de Publicização, para definir a forma como se substituirá uma entidade pública por uma entidade particular qualificada como organização social. [...] não há qualquer dúvida quanto a tratar-se de um dos muitos instrumentos de privatização de que o Governo vem se utilizando para diminuir o tamanho do aparelhamento da Administração Pública. A atividade prestada pelo Poder Público, no regime jurídico publicístico, passa a ser prestada por entidade privada, no regime jurídico de Direito Privado, parcialmente derogado por normas publicísticas; a entidade pública é substituída por uma entidade privada (DI PIETRO, 2017, p. 698).

Essa ideia de descentralização, expressa por Bresser-Pereira nos textos do PDRAE, executada pelo MARE, ou ampliada nos estudos por Di Pietro (2017) como privatização, quer seja pela publicização em sentido estrito, quer seja pela publicização em sentido amplo, ao usar as formas do Terceiro Setor fez expandir/prosperar a criação das entidades sem fins

lucrativos após 1990. O Terceiro Setor passa a ser reconhecido em sua importância quanto à movimentação dos recursos financeiros, humanos e materiais; quanto à geração de emprego e realização das atividades com o parceiro privado mais próximo à esfera pública na realização dos objetivos. Ainda que historicamente o Terceiro Setor sempre tenha tido representatividade na sociedade brasileira, após a Reforma/1995 esta foi intensificada/duplicada (Figura 7).

Figura 7 - Percentual de criação do Terceiro Setor por década



Fonte: IPEA (Mapa OSC, 2018, p. 140). Dados: Secretaria da Receita Federal (2016).

A Figura 7 apresenta a evolução do Terceiro Setor cujo percentual de entidades não-governamentais cresceu de 10.7% (1981 a 1990) para 24.6% (1991 a 2000), atingindo o auge de entidades instituídas entre 2001 a 2010 (33.8%).

Nos dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do Governo federal, em pesquisa que originou um Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MAPA OSC, 2018), existem 820.186 organizações formalizadas no país⁶⁷, sendo 709 mil (86%) associações privadas, 99 mil (12%) organizações religiosas e cerca de, 12 mil (2%) fundações privadas que atuam em prol do interesse público, em “serviços não-exclusivos” (IPEA, 2018a, p. 21). (Vide Tabela 3).

Essas organizações têm possibilitado alterações sobre os padrões sociais brasileiros e o alargamento das relações público/privadas. Mais da metade dessas OSC mantém algum tipo de relacionamento direto ou indireto com o Governo federal. Em relação à transferência federal de recursos para OSC, o valor total alcançou R\$ 75 bilhões, de 2010 a 2017.

⁶⁷ Dados obtidos da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS-MTE) e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Secretaria da Receita Federal (SRF) em 2018.

Tabela 3 – Perfil, quantitativo e localização do Terceiro Setor/ Por natureza jurídica

Âmbito/ Região	Associação, fundação privada, organização religiosa	Em unidades	
		Fundação Privada	Fundação de apoio
Brasil	820.186	12.397	378
Sudeste	325.776	5.293	208
Minas Gerais	81.539	1.784	48
Belo Horizonte	9.395	588	13
Montes Claros	1.405	62	02

Fonte: Elaboração própria (2018). Dados: IPEA (2018a).

A região Sudeste abriga 40% de todas as organizações mapeadas do Terceiro Setor, seguida por Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e região Norte (8%). Todos os 5.570 Municípios do país possuem, pelo menos, uma organização do Terceiro Setor. Dentre as áreas de atuação, “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” e “religião” são as principais finalidades em funcionamento no Brasil. A função “Educação e Pesquisa” têm 39.669 entidades vinculadas, quase 50% estão na região Sudeste (15.497) (IPEA, 2018a).

Nas parcerias com o Terceiro Setor ocorre uma forte possibilidade de atividade econômico-financeira que movimenta a Economia. O volume federal total destinado às OSC em 2017 foi de R\$ 6.352.490.520. Nas diversas áreas de atuação das OSC, em 2015, havia quase três milhões de pessoas com vínculos de empregos formais. Na área “Pesquisa e Educação”, o vínculo empregatício chega a 95.6%, sendo 67% deste percentual com profissionais de nível superior (IPEA, 2018a).

Expostas as argumentações que podem ter influenciado a utilização das entidades sem fins lucrativos e com interesses públicos, argumenta-se neste trabalho que é através das diretrizes da Reforma Gerencial do Estado/1995, que o Terceiro Setor foi utilizado como uma intenção amplificada de descentralização das atividades e “serviços não-exclusivos” para desonerar o Estado, redimensionando sua atuação na relação público/privada. E a utilização foi proposta via publicização seja em sentido restrito ou amplo.

De todo modo, a publicização foi idealizada como uma forma de privatização diferente, porque implica dois formatos: a “extinção legal” de um órgão público, ou a “substituição por via contratual” de um ente público por uma pessoa jurídica de Direito Privado do Terceiro Setor. Para Di Pietro (2017), o texto do Programa Nacional de Publicização (PNP) previa estabelecimento de diretrizes e critérios para a qualificação de OS, a fim de assegurar a “absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União”. Fica claro no texto da Lei do PNP “a intenção do Governo de transferir (descentralizar) para entidades qualificadas como Organizações Sociais, atividades antes

desempenhadas por órgãos públicos ou entidades da administração indireta” (DI PIETRO, 2017, p. 695). O sentido dessa situação prevista em lei era a publicização restrita, específica, porque vinculada a um processo formal legal ligado à extinção de um órgão público. A publicização ampla, no entanto, a nosso ver, estava intrínseca na Reforma Gerencial do Estado/1995 brasileira, oportunizando fomentar o Terceiro Setor como intermediador das esferas público/privadas, o que ampliava seu espaço de atuação (DI PIETRO, 2017).

Pode-se dizer que, no Brasil, os objetivos da Reforma Gerencial/1995 não foram totalmente alcançados, houve limitação quanto à privatização de empresas estatais (ocorrida com mais frequência na década de 90), e quanto ao programa de publicização restrito em transformar entidades públicas em OS. Mas ocorreu a publicização ampla, com inúmeras parcerias com entidades “públicas não-estatais” do Terceiro Setor, com a gestão compartilhada de serviços públicos ao setor privado (DI PIETRO, 2017, p. 81).

No segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) com a extinção do MARE, o desenho da Reforma de Estado iniciado em 1995 perdeu força, no entanto, a estrutura já fomentada foi mantida; o Terceiro Setor havia avançado em importância nas questões de interesse público e estará implícito nos programas governamentais seguintes (PAES DE PAULA, 2005c; MATIAS-PEREIRA, 2010). A publicização, num sentido amplo, foi mantida e utilizada em novos programas de Políticas Públicas.

Para Paes de Paula (2005c), os governos seguintes a FHC, como Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) reproduziram as práticas da Reforma gerencialista/1995, com descentralização via publicização ampla através de alianças com iniciativa privada e entidades do Terceiro Setor, com manutenção da presença do Estado, o que destaca de forma positiva, a expansão de políticas sociais e estímulo aos mecanismos de Governança, como o Programa de *Compliance*. O governo Michel Temer (2016-2018) e o recente governo Jair Bolsonaro (2019-2022) têm uma conotação diferenciada da utilização das práticas da Reforma/1995, utilizando descentralização via publicização ampla, mas, evidenciando a ausência do Estado nas atividades.

Como exemplo recente, tem-se a proposição do governo Jair Bolsonaro (2019-2022), que em 17/07/2019, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), apresenta o “Programa Future-se”⁶⁸, que objetiva “maior autonomia financeira a universidades e institutos

⁶⁸ Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=78211:mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos&catid=212&Itemid=86.

federais”, com ações desenvolvidas por meio de parcerias com Organizações Sociais (OS) através de recursos público/privados. Percebe-se pela leitura das diretrizes desta proposta, a presença da publicização em sentido amplo. No entanto, não há presença da instituição Fap na proposta governamental do “Future-se”, o que vai de contramão ao exposto neste trabalho, em que o governo federal, via Reforma Gerencial/1995, propôs a descentralização via publicização, e desde então, vem fomentando a utilização das Faps.

Como o “Programa Future-se” está sob a consulta popular, o CONFIES vem mobilizando autoridades, a exemplo da recente Audiência Pública Interativa, na Comissão de Educação do Senado Federal, no último dia 17/09/2019⁶⁹, a fim de esclarecer que, anteriormente à proposta do “Future-se”, a “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.958/1994), o MROSC/2014, a Lei de Inovação/2004 e o MRCTI/2016 haviam criado ambientes e fomento para utilização da expertise das Faps, que estão em atividade no país desde a década de 1960, nas funções de ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e de CT&I.

Na legislação vigente, esses três vínculos legais federais fortalecem a argumentação da necessidade da inserção das Faps nos programas governamentais, considerando: a característica institucional como Terceiro Setor, a peculiaridade da atividade de intermediação junto ao ensino superior e CT&I e a “Lei federal das Faps/1994”, que determina o *modus operandi* da relação público/privada.

1.5 As Fundações de Apoio contempladas na regulação do Terceiro Setor pelo MROSC

A legislação que regulamenta a relação das parcerias voluntárias das Organizações da Sociedade Civil (OSC), enquanto Terceiro Setor é a Lei federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015 que, em conjunto com os decretos de regulamentação formam o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)⁷⁰.

Como as alterações do marco são recentes, geram dúvidas quanto a sua abrangência, qual o direcionamento efetivo da lei, ou seja, para qual sujeito a normativa deve ser aplicada; se as Faps estão, ou não, contempladas no conteúdo normativo do MROSC. Como resposta,

⁶⁹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=16835>.

⁷⁰ Na implementação, a legislação do MROSC tem como desafios a captação dos recursos; na operacionalização tem como preocupação a complexidade de artigos que regulamentam as obrigações para parcerias. Essa complexidade de legislação do Terceiro Setor, ainda, pode ser ampliada, caso ocorram regulamentações nas esferas estaduais e municipais, de acordo com a competência comum. Até dezembro/ 2017, conforme IPEA (Mapa OSC), a consolidação da legislação do Terceiro Setor havia sido feita pela União, 18 Estados-membros, Distrito Federal e centenas de Municípios. A quantidade de regramentos que existem causa preocupação, porque pode ocorrer o efeito contrário: no lugar das leis trazerem clareza e segurança para relações entre Terceiro Setor, Estado e empresas pode trazer inseguranças (jurídica e operacional).

temos que o MROSC possui abrangência nacional, sendo direcionada a todas as entidades sem fins lucrativos que atuam em prol do interesse público, incluídas no conceito legal de OSC. Portanto, estão direcionadas às Fundações de Direito Privado como as Faps, às entidades beneficentes, às declaradas de utilidade pública, às de fins filantrópicos, às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), associações, organizações religiosas, sociedades cooperativas, cooperativas sociais e outras semelhantes, que estejam amparadas pelas previsões do Código Civil/2002 (DI PIETRO, 2017). As exceções da aplicabilidade do MROSC/2014 estão previstas em seu próprio texto legal⁷¹.

Ao correlacionar as diretrizes da Reforma Gerencial/1995 com o MROSC, temos que, o marco é a atualização do que a Reforma propôs para a estrutura estatal àquela época, com vistas à efetivação da descentralização por meio da publicização em sentido amplo pela atuação do Terceiro Setor.

No entanto, sendo a publicação do MROSC de natureza geral e com procedimentos padronizados para todo o Terceiro Setor, criou-se a questão se esta normativa revogaria a Lei federal nº 8.958/1994, a “Lei federal das Faps”. Buscou-se esclarecimento na Lei de Introdução às Normas do Direito Civil brasileiro, que no artigo 2º, §2º expõe: “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Sendo a “Lei federal das Faps/1994” de cunho especial, aplicada em situação singular de entidade paraestatal de apoio e anterior à legislação do MROSC/2014, o entendimento é que a norma especial das Faps prevalece sobre esta norma geral (TAVARES; FERNANDES, 2015; DI PIETRO, 2017). Mas, faz-se mister, trazer à tona que o MROSC poderá ser aplicado às entidades de apoio, enquanto espécie do Terceiro Setor, especialmente no caso das lacunas e omissões de procedimentos que não estejam dispostos especificamente.

O MROSC pode ser utilizado nas lacunas da “Lei federal das Faps/1994”, ou como complementação, ou como opção na operacionalização das parcerias das Faps. As Faps podem utilizar os instrumentos congêneres previstos no MROSC para obter o reconhecimento da titulação como utilidade pública, a fim de obterem isenção de impostos⁷², firmarem Termos de Fomento ou Colaboração e Acordo de Cooperação (DI PIETRO, 2017). A utilização pode ser feita, desde que claramente mantidas as especificidades da relação.

⁷¹ A Lei 13.019, de 2014, em seu artigo 3º, elencou rol taxativo de hipóteses em que não se aplicam a Lei das Organizações da Sociedade Civil (OSCs): contratos de gestão já celebrados com OS; Termos de Parcerias celebrados com OSCIPs; Lei Cultura Viva; programas do PAED, PNAE, PDDE; parcerias para administração do Sistema “S” (SEBRAE, SENAC, SENAR, SESC, SESI, SEST-SENAT) e contribuições associativas; convênios com entidades filantrópicas sem fins lucrativos, na área de saúde, para serviços complementares ao Serviço Único de Saúde (SUS) (DI PIETRO, 2017).

⁷² Essa isenção de impostos está prevista para entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, conforme artigo 150, inciso VI, letra “c”, da CRFB/1988.

Essa regulamentação do Terceiro Setor, específica do MROSC, torna-se uma força para arranjos institucionais a mais, com as Faps, ao prever, permitir, limitar formas e ações, e ao trazer inovações em relação à legislação preexistente, conforme disposto no artigo 6º:

Artigo 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:
 I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a **cooperação com o poder público**;
II - a priorização do controle de resultados;
 [...]
 IV - o fortalecimento **das ações de cooperação institucional entre os entes federados** nas relações com as organizações da sociedade civil;
 V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a **gestão de informação, transparência e publicidade**;
 VI - a **ação integrada, complementar e descentralizada**, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
 VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e **projetos de interesse público e relevância social** com organizações da sociedade civil;
 [...]
 IX - a **promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação** para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social (BRASIL, LEI nº 13.019/2014 com redação da Lei nº 13.204, de 2015) (GRIFOS NOSSOS).

O MROSC determina, conforme grifos nossos, no texto do artigo 6º acima, que as parcerias direcionem, dentre outros aspectos: a “cooperação institucional” em “projetos de interesse público e relevância social” e na “promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da CT&I”. Por um momento, a leitura desses itens grifados do artigo 6º do MROSC parece se confundir com a leitura dos objetivos das Faps. Não somente “parecem”, os aspectos e objetivos realmente coincidem. Por isso, não há de se pensar em contraposição entre estas legislações, mas, em complementariedade (BRASIL, LEI Nº 13.019/2014).

Um destaque é dado ao inciso II, do artigo 6º do MROSC, que determina para as parcerias a “priorização do controle de resultados”, ou seja, o resultado dos processos é tão ou mais importante que os controles que tornem as operações administrativas e prestações de contas burocráticas, com entraves, complexas e onerosas. Esse dispositivo está em plena consonância com a previsão desde o Decreto-lei nº 200/1967⁷³, cujo artigo 14 determinava racionalizar e simplificar o trabalho administrativo para que o controle não fosse mais custoso do que o benefício. Na mesma linha, o Decreto federal nº 9.283/2018, que regulamenta o MRCTI determina que, caberá a cada instituição modernizar os processos de controle para que o disposto seja, de fato, aplicado.

⁷³ O Decreto-lei nº 200/1967 dispõe sobre a organização e reforma da administração federal da época e já determinava no artigo 14 que o trabalho administrativo fosse racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Para Peregrino (2017), priorizar os resultados e não o controle é importante nessa relação público/privada porque as idas e vindas dos controles excessivos aumentam em mais de 50% os custos para Faps. Muitos gestores e pesquisadores têm receio de realizar pesquisas nesta indefinição dos processos, que leva às preocupações futuras quanto à responsabilidade. É via controles internos que são definidas regras internas institucionais e de conformidade a serem cumpridas (*Compliance*) para uma adequada prestação de contas (*Accountability*). Essas características específicas institucionais contribuem para mudanças, construindo mecanismos para cumprimento das leis, cujos objetivos são as transformações socioeconômicas. O reverso de tudo isso é a falta de padronização, que gera insegurança, perda de tempo e burocracia.

Este marco traz inovações e simplificações para os processos e parcerias, o que se torna positivo para o Terceiro Setor no Brasil, que tem sofrido os reflexos do desequilíbrio fiscal, com queda de 80% das verbas orçamentárias de R\$ 12,1 bilhões, em 2014 para R\$ 2,3 bilhões em 2016, conforme IPEA (2016). E com a redução de financiamento privado social e empresarial, que passou de R\$ 895 milhões, em 2014, para R\$ 595 milhões, em 2016 – uma redução de mais de 30%. O mesmo padrão foi observado no investimento estrangeiro junto às OSC, dados do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE, 2018).

Como exposto, a razão da proximidade da “Lei federal das Faps/1994” com o MROSC é uma relação estrutural, devido à sua natureza jurídica, por ser uma Fundação de Direito Privado, espécie do gênero Terceiro Setor, podendo, nas situações de lacunas e omissões, utilizar-se das previsões legais do MROSC com efeito complementar, através dos seus Contratos de Gestão. É uma relação para arranjos institucionais.

Esse formato da Fap, de instituição privada, em contato fronteiro com a esfera pública, fez com que sua atuação fosse, em alguns momentos, uma relação conturbada e questionada pelos órgãos de controle e fiscalização⁷⁴; em outros momentos, o formato fosse ampliado para amparar realidades de arranjos institucionais internos ou externos, via governamental. E na atualidade, há grande importância do que se propõe para as Faps, embasada nas intenções das Políticas Públicas e na legislação editada pelo Estado para que estas instituições atuem nos planos para o desenvolvimento. É essa dinâmica da atuação, dos arranjos institucionais e da relação intermediada pelas Faps que veremos no próximo capítulo.

⁷⁴ Ao longo do processo histórico das Faps, observou-se que esta se manteve em constante foco das controvérsias, no entanto, essas instituições são uma realidade com papel essencial, o fato de terem sido detectados erros, não implica em excluí-las da relação público/privada, o que levaria as IES “à inércia, ao imobilismo, à autofagia administrativa e gerencial”. Deve-se pensar a Fap com transparência nas relações institucionais, como a estratégia para o desenvolvimento com o uso do conhecimento e da CT&I (TCU, ACÓRDÃO N° 1.178, 2018).

CAPÍTULO 2 – MARCOS REGULATÓRIOS E *MODUS OPERANDI*: DINÂMICAS, MOVIMENTOS, REFLEXÕES E GOVERNANÇA DAS FUNDAÇÕES DE APOIO

A proposta deste capítulo é apresentar as “*Dinâmicas e campos de atuação das Fundações de Apoio*”, desde a constituição legal destas, seus *movimentos e modus operandi* nessa relação parceira com suas IES apoiadas. Demonstrar que, por meio dos seus estatutos, regulamentos e planos estratégicos é que será definida a amplitude desses *movimentos* de atuação, que poderão ocorrer com “postura menos ativa”, englobando agir como “escritórios de contrato de gestão”, cujos objetivos são apoio ao ensino, pesquisa, extensão e “Desenvolvimento Institucional”, ou com “postura mais ativa”, realizando todas as atividades anteriores, acrescidas da Inovação Científica e Tecnológica, como um “escritório de transferência de tecnologia”.

Através dos subitens seguintes analisou-se essa atuação multifacetada e ampliada, em que as Faps intermediaram parcerias entre as esferas pública e privada, nacionais e internacionais, cujos arranjos objetivaram justamente, flexibilidade e eficiência frente à burocracia das IES e captação de recursos frente à escassez orçamentária. Essa atuação das Faps, ao longo do tempo, geraram questionamentos e “*Controvérsias quanto às legalidades e dinâmicas*”. Em alguns momentos, houve posicionamento rígido dos órgãos de fiscalização e controle, ocasionado por essas *controvérsias*; como resultado, houve engessamento das atividades das Faps: o que era uma alternativa na gestão das IES públicas, quase se tornou inviável. Foi preciso expertise para renovar o *modus operandi* da atuação.

As bases teóricas, sustentadas na corrente institucionalista em Douglass North (1990) e Hall e Taylor (2003); associadas aos esclarecimentos de Machado (2007) e Matias-Pereira (2010) foram expostas no item “2.2 *Arranjos institucionais e cenários*”. Na sequência, as motivações dos arranjos institucionais das Faps em âmbito universitário foram apresentadas através dos posicionamentos de Bresser-Pereira (2001a), Sguissardi (2002; 2005), Di Pietro (2017), Sabo Paes (2018) e dos argumentos da Associação dos Docentes da USP (ADUSP). Recentemente, o cenário tem, na adoção da Teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017), uma proposta para arranjos e alianças entre “universidade – indústria – governo”, direcionando as atores do ambiente universitário a uma postura empreendedora, através do conhecimento e da Inovação Científica e Tecnológica.

As questões do ambiente universitário, e as *trajetórias e desafios* desta relação fronteira entre o público e o privado, inclusive na atualidade, levaram às “2.3 *Reflexões sobre o apoio fundacional frente às crises das IES públicas/universidades*”.

É esse contexto das relações “pública estatal, não-estatal e privada”, oportunizadas pelas legislações vigentes, com suas formas e alternativas de captação de recursos, através de estrutura adequada e gestão para o cumprimento das conformidades nas regras internas e externas (*Compliance*), visando adequada prestação de contas das responsabilidades das ações realizadas (*Accountability*), que foram expostas no item “2.4 *Mecanismos de Governança: Compliance como arranjo institucional*”.

Esses mecanismos de Governança darão suporte à efetivação dos novos arranjos institucionais dentro das Faps, cujo cumprimento de Programas de *Compliance* auxilia na continuidade e solidez institucional, no resgate junto à sociedade da credibilidade e legitimidade institucional, que, historicamente, foram questionadas, considerando a proximidade que a Fap tem com os assuntos que envolvem os recursos públicos.

2.1 Dinâmicas e campos de atuação das Fundações de Apoio

As pessoas jurídicas têm origem em atos de manifestação da vontade humana. As Fundações de Apoio junto às Instituições de Ensino Superior (IES) se originaram (e originam) da manifestação de vontade da comunidade acadêmico-científica, que, em seu próprio nome e mediante disponibilidade patrimonial, reuniram-se em assembleias e registraram a efetivação de arranjos institucionais com mudanças para atingir objetivos específicos.

Para Di Pietro (2017) e Sabo Paes (2018), a constituição inicial das entidades de apoio em âmbito universitário obedeceu a dois formatos: foram instituídas como Fundações de Direito Privado por pessoas físicas ou pessoas jurídicas particulares; e em casos especiais, foram coconstituídas⁷⁵ pelas próprias universidades públicas com quem iriam colaborar. Na primeira forma de constituição caracterizam a Fundação de Direito Privado, integrante do Terceiro Setor, em apoio às atividades estatais agindo como segmento empresarial. A segunda forma caracteriza a fundação estatal, criada e vinculada à lei ordinária que definirá a forma como Direito Público ou Privado, mas, integrante da administração pública indireta, como segmento estatal do Primeiro Setor.

⁷⁵ Sabo Paes (2018) declara que há relatos que o Instituto Politécnico da Bahia e a Escola Politécnica da Bahia, em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, coconstituíram a Fundação Escola Politécnica da Bahia com função de apoio nas atividades de ensino, no entanto, era uma Fundação de Apoio regulada como de Direito Público por não possuir as características das fundações de Direito Privado do Código Civil/1916.

Como ato contínuo à manifestação da vontade dos atores para instituir a Fundação de Direito Privado, as finalidades são definidas por meio dos registros em atas, especificando a captação dos recursos por órgãos nacionais e internacionais, públicos e privados; a eleição dos membros da composição interna (Diretoria, Conselho curador, Conselho fiscal) e a definição da sede para funcionamento. Em complementação, a entidade é personificada a fim de tornar-se figura jurídica por meio dos atos oficiais de registro dos Regimentos ou Estatutos junto ao Cartório Público. Como entidade privada, há também a necessária formalização junto aos órgãos de registro, fiscalização e emissão de licenciamentos e alvarás das áreas tributária, comercial e trabalhista nas repartições das Fazendas Públicas das esferas federal, estadual ou municipal, à semelhança de qualquer empresa privada.

O trâmite acima descrito para instituição e formalização jurídica foi o predominantemente escolhido, a partir das décadas de 1960 e 1970, pela comunidade acadêmica que, não possuindo outra figura jurídica que melhor se adequasse, optou pela utilização da natureza jurídica das “Fundações de Direito Privado”, previstas no Código Civil, e as autodenominaram “Fundações de Apoio”. A intenção da nomenclatura “apoio” era reforçar um *marketing* de que a real finalidade da pessoa jurídica privada era estar ao lado, mostrar-se como aliada junto às IES, nesse processo da simbiose entre o público e o privado. Esse trâmite foi usado por décadas porque a consolidação legal formal da existência da relação nessa fronteira IES e Fap só ocorreu décadas mais tarde, por meio da Lei nº 8.958/1994. As Faps surgiram com os mesmos direitos e obrigações de uma Fundação de Direito Privado de qualquer finalidade, nos termos do Código Civil/1916, vigente à época das primeiras experiências. Por assim dizer, as fundações pertencem à essência e à causa de existir da esfera pública, ainda que a estrutura organizacional seja privada, independente do Estado (DI PIETRO, 2017).

O gerenciamento das Faps é realizado sem intenção de lucratividade, mas, mediante a cobrança do valor referente ao custo operacional dos projetos e programas executados recebidas por meio das Despesas Operacionais e Administrativas, que terão destinação para os custos fixos e custos variáveis na realização dos fins da entidade de apoio. Os recursos financeiros captados são geridos para atender aos objetivos da instituição.

Em âmbito da relação público/privada, a racionalidade-legal em relação a essas instituições fará com que sejam resguardados e utilizados todos os requisitos formais para sua instituição, constituição, natureza jurídica e objetivos sociais. No Código Civil/1916, a previsão era que a fundação se formasse pela vontade humana que cedia bens de seu patrimônio livre para a realização das finalidades. Havia uma destinação patrimonial. O

Código Civil/2002 e suas alterações⁷⁶ mantiveram este formato; a fundação como pessoa jurídica se caracteriza por cumprir os elementos constitutivos que são o patrimônio destinado e a finalidade definida, que deverá ser sem fins lucrativos.

Essa provocação necessária de se efetivar a fundação, originada da vontade humana, ocorreu segundo Dallari (2001), em algumas situações, com distorções na forma de constituição jurídica da Fap, porque foram realizadas sem a transferência do fundo patrimonial obrigatório, conforme determinação do Código Civil⁷⁷. A emergência de se fazer uma provocação para resolução das questões em xeque da IES fez com que formalizassem a Fundação de Direito Privado sem a integração dos bens patrimoniais: os documentos diziam que a transferência de bens patrimoniais ocorreria futuramente, quando a Fap angariasse recursos próprios. Ora, em essência, a validade legal da Fundação de Direito Privado é questionada se realizada sem a destinação patrimonial inicial associada à vontade dos instituidores. Sem patrimônio inicial não há formalização da Fundação de Direito Privado. Essas situações caracterizariam formalização de outras figuras jurídicas, como as associações civis e não as fundações. Já no nascedouro, os arranjos teriam ocorrido com distorções. Entretanto, como eram acordos internos como regras institucionais, foram sendo ajustados e consolidados entre as partes para atender seus interesses (DALLARI, 2001).

Ao longo do tempo, a discussão sobre a participação da esfera privada em bens ou serviços de interesse público modificou o objetivo da Fundação de Direito Privado, que passou de uma tradição filantrópica e voluntária, para o caráter de investimento social como esfera privada empresarial. A tradicional finalidade voltada aos fins assistenciais tem se diversificado, de modo a aumentar os bens e serviços oferecidos e reverter recursos e sobras financeiras para incremento do patrimônio fundacional. Nesse sentido, o promotor Sabo Paes (2018) afirma que a lei brasileira não proíbe que as fundações privadas exerçam quaisquer atividades, inclusive as industriais e comerciais, desde que as atividades sejam sem fins lucrativos, realizadas de acordo com as finalidades estatutárias.

A princípio, a característica específica de uma Fundação de Direito Privado advinda da demanda social parece ser contraditória com o oferecimento de bens e serviços como uma

⁷⁶ O Código Civil, Lei nº 10.406/2002 com as alterações da Lei nº 13.151/2015, amplia as finalidades previstas para a constituição de fundações, englobando: assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente, promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, cidadania, democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas.

⁷⁷ Art. 62. Para criar uma fundação, o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la (BRASIL, CÓDIGO CIVIL, 2002).

atividade empresarial, parecendo que sua forma de captação deveria se circunscrever a recebimento de doações, subvenções, rendimentos patrimoniais em prol, apenas e tão somente, de um objetivo definido. As atividades realizadas teriam um caráter meramente de prestação de serviços compensatórias, sem eventuais sobras financeiras. No entanto, se a fundação cumpre regras de Direito Privado, pode obter recursos conforme regras protetoras do Direito Privado, utilizando as sobras no reinvestimento patrimonial e dos seus fins estatutários.

De outra forma, nem toda atividade fundacional precisa ser gratuita e não onerosa para atender aos fins sociais, porque no favorecimento a alguém ou a uma causa poderá ocorrer o recebimento da vantagem financeira, a cobrança por um valor da contraprestação efetivada para cobrir os custos dos serviços ou direcionar para manutenção e perpetuação das suas atividades, bem como a ampliação futura do patrimônio (SABO PAES, 2018). A fundação pode e deve cobrar por atividades realizadas como se empresarial fosse e pode cobrar por despesas operacionais para manutenção de suas atividades.

A realização de atividade empresarial não desnaturaliza a essência fundacional de origem no setor privado e nem contradiz sua natureza sem fins lucrativos como integrante do Terceiro Setor. Sabo Paes (2018, p. 491) esclarece que essa é, inclusive, uma tendência em países europeus: a participação das Fundações de Direito Privado em atividades econômicas, a exemplo do que dispõe a Lei Espanhola nº 50, de 26.12.2002. Esta lei espanhola, em seu artigo 24, distingue três formas do exercício de atividades econômicas pelas fundações, desde que os recursos sejam aplicados em seus fins fundacionais ou no incremento patrimonial:

- pela aportação empresarial à dotação inicial;
- pela criação de empresas, para que sirvam de instrumentos para a fundação cumprir os seus fins;
- pela constituição de empresas para captar recursos (benefícios) que cheguem como ingressos (receita) à fundação (SABO PAES, 2018, p. 491).

Uma entidade de apoio fundacional poderá realizar atividades de modo a repor seus custos, para captar recursos e incrementar suas receitas, especialmente, os custos fixos para manutenção da operacionalidade. Sabo Paes (2018) reconhece que a relação da esfera privada empresarial e da esfera privada social com a esfera pública faz parte do desenho gerador e mantenedor da própria sociedade contemporânea. É nesse sentido, que as Faps vêm ao longo do tempo, junto às IES, numa dinâmica de atuação e exercício das atividades de suporte em âmbito comercial, industrial e de prestação de serviços vinculadas ao ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e Inovação Científica e Tecnológica. Nessa

dinâmica específica entre IES pública e Fap, na década de 1990, órgãos de controle questionaram a legalidade e interromperam a atuação das Faps na realização de cursos particulares de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e dos *Master Business Administration (MBAs)*⁷⁸. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu e pacificou que as IES podem cobrar por cursos de pós-graduação *lato sensu*⁷⁹.

Essa dinâmica de atuação entre IES e Fap passou por questionamentos. Somente com a Lei federal nº 8.958/1994 é que houve distinção mais clara entre as características de ser uma fundação privada dita “comum” e de ser uma fundação privada dita “de apoio”, sendo tratada a partir daquele momento com especificidades na relação público/privada. Na visão de Sabo Paes (2018), a “Lei federal das Faps/1994” trouxe lições, no sentido de ser uma norma instrumental para ir além do apoio operacional e estimular a difusão da C&T no país, no âmbito universitário, nas IES e Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) em integração com a sociedade civil e empresarial. A própria IES pelas características do tripé ensino, pesquisa e extensão possui a centralidade como uma ICT. A nosso ver, esta “Lei das Faps” é a clara efetivação da relação entre as esferas para a geração e transmissão do conhecimento no ambiente universitário, e transcende o conhecimento para a Inovação Científica e Tecnológica direcionada às empresas. É a intermediação tanto para o alcance do progresso da IES, quanto para a ampliação da matriz de produtos e processos de inovação do próprio país.

De forma precisa, a Lei federal nº 8.958/1994 permitiu a qualificação como Fundações de Apoio àquelas fundações que já existiam, ou fossem dali em diante instituídas, desde que o estatuto previsse a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de “Desenvolvimento Institucional”, Científico e Tecnológico, de interesse das IES/ICTs e demais ICTs. Apoio que se traduz, inclusive, na busca de novos recursos, diante da escassez e restrição dos orçamentos públicos, num ambiente complexo da infraestrutura da pesquisa, e no melhor gerenciamento destes recursos com agilidade e flexibilidade. E adequada prestação de contas (SABO PAES, 2018).

⁷⁸ A Lei nº 8.958/1994 considerava inicialmente a relação entre Faps e IES, após a alteração realizada pela Lei nº 12.349/2010 passaram a ser contempladas as figuras das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs).

⁷⁹ Os cursos particulares eram realizados pelas Faps em apoio às IES, e para captação de recursos direcionados às IES, porque sem recursos orçamentários específicos, viam nessa ação privada das Faps uma oportunidade. Ao mesmo tempo, operacionalizava-se uma forma da comunidade acadêmica ter acesso aos cursos *lato sensu* na academia, não oferecidos gratuitamente pela IES pública, sendo as Faps a forma de oportunizar a oferta junto à sociedade em parceria com a IES. E obter os recursos financeiros. A solução acerca da legalidade da realização dos cursos particulares pelas Faps, em apoio as IES, que foi por diversas vezes questionada por órgãos de controle e em outras autorizadas a se realizar, veio por meio do STF que decidiu, em 2016, por nove votos a um (9 x 1), que universidades públicas brasileiras poderiam cobrar mensalidades por cursos de pós-graduação *lato sensu*, desde que fossem mantidas a gratuidade da graduação, conforme disposto na CRFB/1988. A decisão do STF pacificou o papel das Fundações de Apoio, que “gerenciavam mais de 1.120 cursos *lato sensu* em 2016, com mais de 40 mil alunos” (CONFIES, 2018b).

Como especificidade das Faps, em sua constituição, serão mantidas as regras do Código Civil e Processo Civil, da lei trabalhista e seus estatutos; mas há uma característica legal essencial para as IES, segundo a “Lei federal das Faps/1994”: o prévio registro e credenciamento junto ao MEC e ao MCTIC, realizado pelo Grupo de Apoio Técnico (GAT) interministerial. Somente serão constituídas como entidades de apoio fundacional depois do credenciamento e autorização para funcionar pelo GAT. Dessa forma, a constituição das Faps passa pelos trâmites civis para ser uma Fundação de Direito Privado, mas para ser “de apoio às IES” depende de ato administrativo do Poder Executivo com a aprovação do credenciamento (SOARES E PRETE, 2018). As Portarias Interministeriais de credenciamento exigem que o Estatuto seja referendado pelo Conselho Superior da instituição apoiada, e que esteja em conformidade com o entendimento do Promotor de Justiça Curador da Fundação, a quem a lei atribui à obrigação de aprovar os Estatutos e exercer o velamento.

De forma geral, o Quadro 5 reúne as bases para instituição, constituição, atuação, fiscalização e importância como características gerais da dinâmica das Faps junto às IES.

Quadro 5 – Características gerais das Fundações de Apoio/Lei federal nº 8.958/1994

Continua...

INSTITUIÇÃO
Ato de instituição em ata, registro de escritura pública ou testamento (Artigo 62, Código Civil/2002). Indicação de bens patrimoniais livres e os fins a que se destinam.
CONSTITUIÇÃO
Registro do Estatuto/Regimento aprovado junto ao Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas indicando natureza jurídica de Fundação de Direito Privado e sem fins lucrativos. Cadastro como entidade privada junto ao INSS, Ministério Trabalho, Receita Federal e Estadual, etc. Todos os atos de registro da legislação do setor privado em suas atividades (União, Estados e Municípios). Aprovação junto ao Conselho máximo da entidade apoiada e velamento pelo Ministério Público local. Credenciamento prévio no MEC e MCTIC por análise do Grupo de Apoio Técnico (GAT) interministerial.
ATUAÇÃO OU <i>MODUS OPERANDI</i>
Como “escritórios de contratos de gestão” (“postura menos ativa”): apoiar IES no cumprimento da sua missão institucional em projetos de ensino, pesquisa, extensão; estimular “Desenvolvimento Institucional” e a Inovação Científica e Tecnológica; gerenciar administrativa e financeiramente projetos de convênios ou contratos de gestão; atender interesse público das atividades das IES; realizar serviço de interesse público como atividade privada aberta à iniciativa privada; atender necessidade das parceiras privadas; oportunizar captação de recursos extraorçamentários independente dos recursos de manutenção da IES. Como “escritórios de transferência de tecnologia” (“postura mais ativa”): todas as atividades acima associadas à intermediação dos processos voltados para a produção e difusão do conhecimento; expandir oportunidades econômicas locais e regionais; registro e exploração de processos, produtos e patentes em prol da Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).
ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE
Ministério Público federal e local, TCU, CGU, AGU, TCE, MEC e MCTIC, órgãos de auditoria e controle da instituição apoiada. Órgãos financiadores, de fomento e de fiscalização como Ministério do Trabalho, INSS, Receita Federal do Brasil.

IMPORTÂNCIA
<p>Apoiar o Estado em suas funções sociais como integrante do Terceiro Setor e paraestatal. Realizar atividades de interesse público que complementam o segmento público e privado. Propiciar melhoria e desenvolvimento dos produtos e processos das empresas através do conhecimento. Possibilitar que a IES realize extensão universitária com troca de conhecimento. Possibilitar realização de ações através da solução dos problemas reais da sociedade. Promover integração dos acadêmicos no mundo laboral e da pesquisa. Contribuir na qualidade do ensino com participação da academia em projetos de pesquisa e extensão. Viabilizar a produção científica realizada no país.</p>

Fonte: Elaboração própria, adaptado da legislação pertinente (2018).

A composição dessas fundações deverá ter a participação dos integrantes da própria instituição apoiada. Para efetivação da relação público/privada e por suas características diferenciadas de apoiar um ente público, a Fap deve manter a observância aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. O trâmite é estabelecido pelo art. 2º, *caput* da Lei nº 8.958/1994, com a redação atualizada pela Lei nº 12.349/2010.

O campo de aplicação e de relacionamento das Faps é amplo e abarca as entidades apoiadas de onde se originaram os ICTs, os Núcleos de Tecnologia e Inovação (NITs), agências de financiamento, como FINEP, FNDCT, CNPq, agências oficiais financeiras e de fomento, incubadoras de empresas, empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias; bem como outras ONGs, do Terceiro Setor, organizações privadas, nacionais e internacionais e outras instituições públicas. No artigo 9º do MRCTI/2016 o Ambiente Promotor de Inovação é um espaço para a dinâmica da Fap como gestora porque propõe as parcerias público/privadas vinculadas à CT&I.

A formalização das formas de atuação das Faps na dinâmica público/privada, com a gestão de recursos públicos é feita por meio de convênios ou contratos vinculados a projetos específicos, com prazos e objetos definidos. As Faps obtiveram o direito a ter Dispensa de licitação, conforme Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) para serem contratadas pela esfera pública, mediante a verificação: se o tipo de serviço exige qualificação profissional que justifique a contratação da Fap; se o preço cobrado pela Fap está de acordo com o usualmente praticado no mercado; se a Fap tem condições operacionais de prestar os serviços, ou se estará subcontratando, o que é um desvio de finalidade e descumprimento ao Princípio da Legalidade.

Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos, as Faps devem seguir os procedimentos dispostos na Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), além disso, a Lei federal nº 8.958/1994 estabeleceu às Faps

contratadas a obrigação de prestar contas dos recursos públicos aplicados aos órgãos financiadores; submeter-se ao controle finalístico do órgão máximo da IES apoiada e ao seu controle interno, bem como ser velada pelo Ministério Público (MP) e fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essa determinação legal de prestação de contas deu às Faps a prerrogativa da utilização dos mecanismos de Governança, de forma a cumprir *Accountability*, utilizando Programas de Conformidade das regras e leis (*Compliance*).

2.1.1 Movimentos e modus operandi das Fundações de Apoio

Quanto aos movimentos de atuação das Faps junto às IES, de início, os arranjos entre atores da comunidade universitária buscaram suprir recursos para manutenção, desenvolvimento e investimento das atividades de ensino; suprir importação de insumos e equipamentos, compras nacionais e contratação de auxiliares para realizar pesquisas; suprir a escassez remuneratória dos servidores através da participação em projetos com a possibilidade da percepção de bolsas. A Fap usava da autonomia administrativa e financeira que uma Fundação de Direito Privado possuía para agilizar a realização de potenciais projetos nas IES, captando recursos suplementares em outras fontes que não somente as verbas orçamentárias.

Nesse primeiro movimento de atuação pelas Faps junto às IES, as atividades realizadas eram basicamente serviços técnicos e administrativos no gerenciamento de projetos; assessorias, realização de concursos e processo vestibular; apoio às atividades vinculadas à pesquisa científica e tecnológica, concessão de bolsas de pesquisa e pós-graduação, realização de compras nacionais e internacionais (via importação). O movimento realizado pelas Faps constituía um “braço executivo” da IES (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994).

Num segundo movimento de atuação, para realizar o “Desenvolvimento Institucional”, as atividades de apoio foram sendo ampliadas e associadas a toda e qualquer atividade-fim ou atividade-meio; as Faps foram aparelhando as universidades, contratando pessoal para execução de trabalhos diretamente na IES, realizando obras, adquirindo equipamentos, sem definição do controle e posse patrimonial do que estava sendo realizado. Foi o período dos denominados “contratos guarda-chuva” (TCU, 2008). Era bastante comum a confusão entre ser a Fap algo pertencente à IES do que ser a Fap uma instituição privada autônoma em apoio à IES (o discurso era a Fap “da” IES e não Fundação em Apoio “à” IES).

Como a “Lei federal das Faps/1994” não trouxe um conceito claro sobre o “Desenvolvimento Institucional”, este foi ampliado a tudo que estava travado operacionalmente na entidade apoiada. Para resolver essa confusa relação, somente em 2010,

a Lei nº 12.349, alterou o artigo 1º, §1º da Lei nº 8.958/1994, esclarecendo o que deve ser entendido por “Desenvolvimento Institucional”:

os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no Plano de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos (BRASIL, LEI Nº 8.958/1994).

Segundo os órgãos de fiscalização, durante esses dois movimentos, tendendo a ser um “braço executivo” ou operacionalizar os “contratos guarda-chuva”, em seu *modus operandi* as Faps: *a)* pareciam atuar como “escritórios de contratos de gestão” da IES, mediando interesses do setor privado e convênios, programas, projetos, operações especiais de ensino, pesquisa e extensão com órgãos públicos; *b)* eram tratadas como inseridas na estrutura da IES e, por isso, se utilizavam de bens, servidores e serviços das IES para a realização das atividades; *c)* pactuavam ações verbalmente sem instrumento legal apropriado, não havendo cláusulas expressas sobre direitos e obrigações entre as esferas; *d)* tinham administração designada pelo gestor/reitor da IES, mantendo ingerência na instituição, sem efetivar a autonomia de ente privado, confundiam-se as decisões e atuações; *e)* não efetivavam um livre acesso do Ministério Público aos documentos e instrumentos para que este realizasse o velamento (cuidado) determinado pelo Código Civil; *f)* descumpriam prazos e formas de prestações de contas (TCU, 2008; CGU, 2017; BALDUÍNO, 2013; SABO PAES, 2018).

O terceiro movimento, de atuação das Faps, tendeu a reforçar as potencialidades dos movimentos anteriores, de forma geral, mas, para além do apoio inicial como “braço executivo” e para além da ampliação do conceito do “Desenvolvimento Institucional” via utilização dos “contratos guarda-chuva”, há um potencial renovado na legislação envolvendo IES/ICTs e Faps com foco na CT&I. O potencial reforçado advém da reestruturação do Estado que, após a Reforma Gerencial/1995 tendeu à aproximação entre as esferas público/privadas. A renovação é resultado das políticas governamentais que aliam a Fap junto à IES/ICT para operacionalização da CT&I com mais vigor, como as possibilidades de ampliação do *modus operandi* das Faps previstas na Lei de Inovação nº 10.973/2004. O MRCTI/2016 federal e as legislações estaduais de inovação também possibilitam a atuação ampliada das Faps, até mesmo em apoio aos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia como gestoras dos Ambientes Promotores de Inovação.

Este terceiro movimento amplia as possibilidades para efetivação das parcerias “pública estatal, não-estatal e privada”, anteriormente previstas na Reforma/1995,

reformuladas e reforçadas pelos governos posteriores. O movimento tem um forte viés no sentido da inovação tecnológica e científica, cujo *modus operandi* das Faps pode ser considerado “escritórios de transferência de tecnologia” (TCU, 2008). A atuação como “braço executivo” e “contratos guarda-chuva”, que configuram as Faps como “escritórios de contratos de gestão” junto às IES, está associada a uma “postura menos ativa” da instituição. A fase de incremento como “escritórios de transferência de tecnologia” traria a postura considerada “mais ativa” da fundação (SABO PAES, 2018; TCU, 2008).

A análise de Sabo Paes (2018) é que, na “postura menos ativa”, as Faps realizam apoio operacional às IES, gerenciando contratos/convênios ou executando esses contratos/convênios como “escritórios de contratos de gestão”. Na “postura mais ativa”, poderão promover diretamente vinculação em atividades do objeto estatutário com entes privados e sociedade civil, efetivando inovação e tecnologia, como “escritórios de transferência de tecnologia”. Nesse sentido, a decisão do acórdão nº 2.731/2008 do TCU registra, na fala do Ministro Aroldo Cedraz, o reconhecimento desses formatos de atuação da Fap como “escritório de contrato de gestão” e “escritório de transferência de tecnologia”, a saber:

[...] **No primeiro caso**, teriam uma “**postura menos ativa**”, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesse dessas partes. **No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas** cujos resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando, assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acordos para seu atendimento. Em ambos os exemplos, as Fundações de Apoio cumpririam o papel de estimular e acompanhar os projetos consorciados, com a vantagem de poderem se especializar na resolução de questões burocráticas, como a preparação de contratos, o acompanhamento de desembolsos, deixando os escassos recursos humanos da universidade livres para se dedicarem às atividades substantivas da pesquisa (TCU, 2008) (GRIFOS NOSSOS).

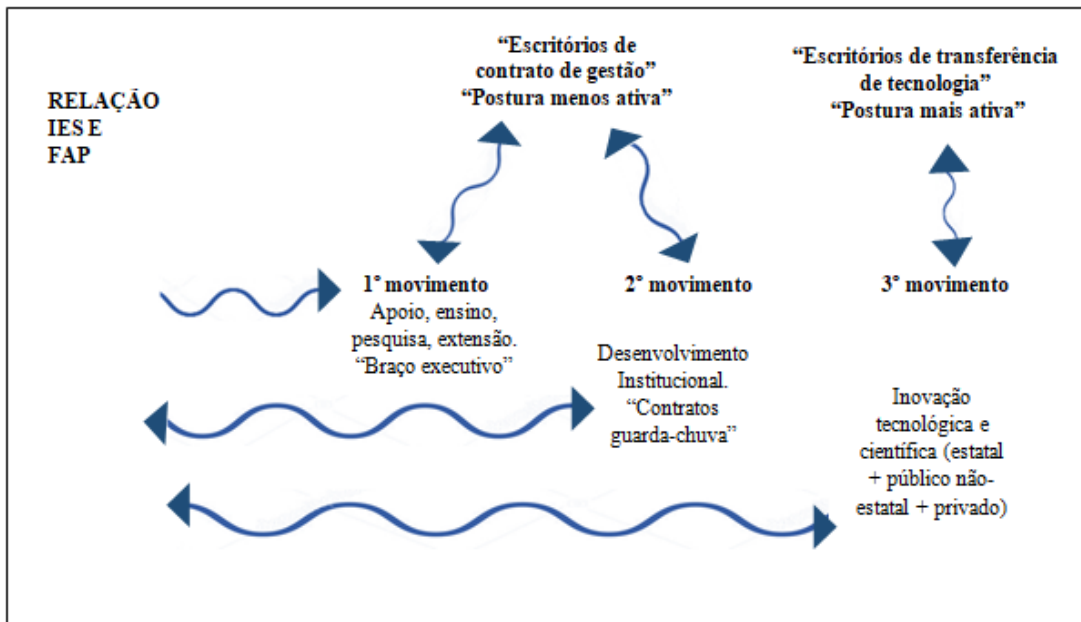
A Figura 8 apresenta os três movimentos de atuação das Faps junto às entidades apoiadas (IES/ICTs) e como se constitui seu *modus operandi*. Esses movimentos de atuação das Faps, aqui apresentadas com uma metáfora de ondas, serão utilizados para dar a ideia de oscilação, entre o ir e vir das formas de atuação, porque não há como se limitar no tempo e espaço, de forma seccionada, quando ocorrerem ou quando ocorrem os três movimentos das Faps. Os movimentos da relação IES e Faps poderão ocorrer em sequência histórica, individualizada ou concomitantes, e por isso, estão desenhadas na Figura 8, como ondas do 1º, 2º e 3º movimentos, entre “Braço executivo”, “Contratos guarda-chuva” e Inovação Científica e Tecnológica.

Os movimentos de atuação das Faps e o *modus operandi* das Faps serão definidos, a depender dos arranjos institucionais internos, com as opções de gestão em cada Fap e suas

regras de relacionamento com as IES. Isso porque, existem Faps de diferentes portes, diversos objetivos e formas de constituição, estrutura e resultados.

Nessa metáfora de ondas de movimentação das Faps, não há limitação de movimento, como se uma fase eliminasse a anterior. Os movimentos podem ocorrer de forma concomitante, porque uma Fap poderá atuar como “escritório de gestão” e como “escritório de transferência de tecnologia”, no mesmo tempo e espaço.

Figura 8 - Movimentos e *modus operandi* na relação IES públicas e Faps



Fonte: Elaboração própria (2019).

Nessa metáfora de ondas da Figura 8, algumas Faps poderão posicionar-se no primeiro movimento, atuando como “braço executivo” e sendo amplamente requisitadas a participar do processo de inovação, considerando sua expertise. Outras Faps poderão atuar ativamente em CT&I e retomar, por vezes, as características de “braço executivo”, num ir e vir de movimentos de atuação e de *modus operandi*, a depender dos arranjos institucionais.

O modo de “postura mais ativa” ou “menos ativa” de uma Fap poderá depender das circunstâncias e dos planos estratégicos internos que definem a missão e visão entre instituição de apoio associada ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IES apoiada. Há também a obrigatoriedade da construção de uma Política de Inovação das IES/ICTs determinada pelo MRCTI/2016, para justamente compreender quais movimentos a IES e a Fap efetivarão.

A própria legislação de inovação propõe que a Fap seja gestora do Ambiente Promotor de Inovação, como espaço de aproximação público/privada. Esse movimento de transferência

de tecnologia, traduzido na gestão dos Ambientes Promotores de Inovação propõe a interação das esferas “pública estatal e não-estatal e privada”. No Brasil, essa forma de atuação está correlacionada às atividades para transferir conhecimento entre quem gera e quem está interessado nesse conhecimento, envolvendo o conceito de transferência de ativos de Propriedade Intelectual, que terá valor jurídico e valor econômico passível de ser negociado. O movimento de transferência de tecnologia para a inovação além de estar alinhado com a Reforma Gerencial/1995, tomou como base a Teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017), com o envolvimento da “universidade – indústria – governo”, com postura empreendedora.

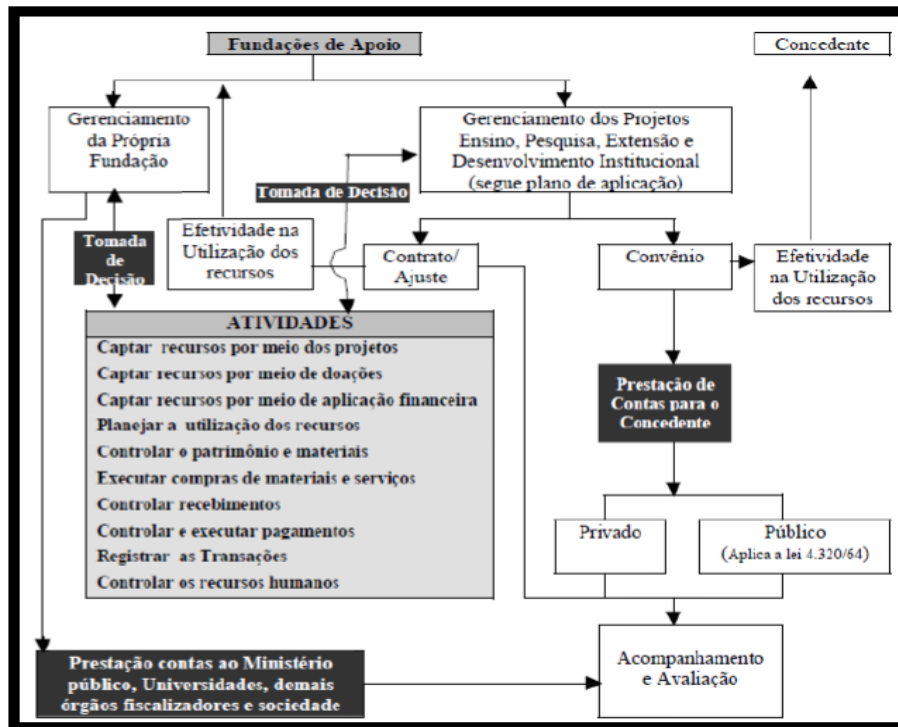
A transferência de tecnologia estará expressa através de eventos, palestras, seminários, treinamentos, prestação de serviços em consultorias, na realização dos projetos e pesquisas básicas ou pesquisas aplicadas, na abertura de empresas, acordos de cooperação, licenciamento de patentes, apoio às incubadoras e *startups*⁸⁰, ou criação de empresas tecnológicas quando tomam por base o conhecimento acadêmico (*spin-off*). As Faps poderão atuar com a negociação da transferência, através do resultado expresso por marcas, *softwares*, desenho industrial, fornecimento de tecnologia (*know how*), portfólios e formas de uso compartilhado de estruturas que gerem o conhecimento.

É esse movimento de conhecimento e inovação que as alterações propostas pelas políticas do Sistema Nacional de Inovação (SNI) trazem com a regulação do MRCTI/2016, para utilização da dinâmica de atuação das Faps em sua expertise. Implicitamente, ao utilizar as Faps no contexto da legislação de CT&I, a intenção é que tenha *modus operandi* com “postura mais ativa”, como um “escritório de transferência de tecnologia”, intermediando possíveis negociações do conhecimento e do que este conhecimento gera em Inovação. Conforme a Figura 9 apresenta, o fluxograma determina as atividades básicas de apoio com “postura menos ativa” das Faps junto às IES.

O fluxo das atividades básicas das Faps, conforme exposição da Figura 9, no entanto, demonstra que as atividades não são tão básicas, envolve amparo às áreas de ensino, pesquisa, extensão e “Desenvolvimento Institucional”, realizadas desde a origem das Faps, na década de 1960 com *modus operandi* como “escritórios de gestão”. Essas atividades com uma série de operacionalizações e integralizações levaram às Faps ao *status* de expertise para assumir o que está proposto como “escritórios de transferência de tecnologia” e como gestoras dos Ambientes Promotores de Inovação.

⁸⁰ *Startups* são inovações através de ideias empreendedoras geralmente de base tecnológica, com custos baixos, apresentam-se como modelos de negócios com compartilhamento de soluções (BRASIL, MCTIC, 2016c).

Figura 9 - Fluxo de atividades das Faps como “escritórios de gestão”



Fonte: BARBOSA (2003, p.51); IPEA (2015, p. 12).

Como demonstrado, os arranjos institucionais internos no ambiente universitário originaram as Faps, que ao longo do tempo apresentaram dinâmicas e movimentos de atuação. A Reforma/1995 que reordenou o formato da relação público/privada para novos arranjos institucionais na atuação Fap e IES e as determinações legais advindas da legislação de CT&I foram ampliando o *modus operandi* das Faps. Esse modo de ser e atuar, específico das Faps gerou questionamentos e controvérsias que serão dispostas a seguir.

2.1.2 Controvérsias quanto às legalidades e dinâmicas de atuação das Fundações de Apoio

Enquanto existiram sem uma lei específica, com imprecisão jurídica e coexistindo diversas formas de atuação, captação, gerenciamento e, ainda, obtendo posicionamentos controversos de avaliação pelos órgãos de controle e fiscalização, ocorreram muitas invalidações nas prestações de contas das Faps e IES. Não havia unicidade na condução das atividades e dos desafios cotidianos. Essa realidade acabava por emperrar o atingimento dos objetivos e criava uma atmosfera de desconfiança. Os questionamentos abordavam desde a legitimidade da Fap junto à IES e a legalidade das atividades realizadas até as condutas dos atores/*stakeholders* em seus arranjos institucionais.

Acerca da instituição das Fundações de Direito Privado em apoio às IES federais, o TCU (2008) questionou a legalidade destas, em período anterior à Lei federal nº 8.958/1994, no entanto, Di Pietro (2017) esclarece que, as Faps, desde que obedecessem às regras do Código Civil/1916 tinham legitimidade para existir porque partem de vontades privadas. E as universidades utilizando a prerrogativa da autonomia e discricionariedade poderiam firmar contratos e convênios com essas Faps.

De outra forma, também questionavam que, a Lei federal de 1994 disciplinou regras para IES e Instituições de Ciência e Tecnologia (ICTs) de âmbito federal e a aplicação desta não atingiria a todas as esferas porque o conteúdo da “Lei federal das Faps/1994” não trata de normas gerais, mas de normas de moralização para a relação público/privada federal já instalada. Os Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam criar suas próprias legislações de acordo com as especificidades. Di Pietro (2017) ao analisar as implicações da Lei nº 8.958/1994 ratifica esse posicionamento, porque esta contém dispositivos aplicáveis apenas à esfera federal, os demais entes devem regulamentar seus vínculos com as Faps usando a lei federal como parâmetro. No entanto, da mesma forma que se operacionalizava a relação público/privada IES e Faps antes da promulgação da Lei federal nº 8.958/1994, Estados, Municípios e DF não estariam privados de firmar contratos e convênios antes de instituir sua legislação competente.

Os demais entes que ainda não possuíam legislação competente eram questionados por órgãos de fiscalização e controle, acerca da relação com as Faps, ao que, argumentava-se o cadastro de todas as IES no MEC e MCTIC e os pareceres dos promotores públicos eram documentos hábeis para subsidiar a manutenção da relação público/privada e as atividades. Após a promulgação da Lei nº 8.666/1993, a Dispensa de Licitação para contratação com as Faps foi prevista, explicitamente, como norma geral aplicável a todos os entes federativos, no artigo 24, inciso XIII, o que durante algum tempo foi utilizado como argumento para subsidiar os contratos estaduais realizados, por exemplo, ainda que, sem a legislação estadual das Faps para intermediar os arranjos institucionais.

Além do TCU anunciar ilegalidade na forma de constituir Fundações de Direito Privado de apoio junto às IES, relacionou irregularidades⁸¹, que observou durante verificações e fiscalizações e as tornou públicas, por meio de 24 acórdãos emitidos,

⁸¹ Outros pareceres e acórdãos (TCU) utilizaram o vocábulo “irregularidades” para destacar pontos de ilegalidades da relação Faps e IES. O voto do Ministro-Relator Aroldo Cedraz no Acórdão nº 2.731/2008 tem notoriedade por enumerar essas irregularidades e dar a estas, ampla publicidade (TCU, 2018).

[...] de 1992 a 1994 foram identificados no relacionamento entre as instituições: docentes e servidores técnico-administrativos acumulando remunerações de ambas as partes; enquadramento de empregados da fundação no quadro permanente de servidores; cessão de servidores sem a devida formalidade legal; concessão de privilégios; contratação de serviços por dispensa de licitação; contratações sem concurso público; pagamento de despesas relativas à manutenção da entidade e de pessoal; cessão de bens móveis e imóveis; e docentes pertencentes ao regime de dedicação exclusiva, criando fundações para proveito pessoal. Neste último caso, os docentes se beneficiavam da isenção das fundações no pagamento de impostos, utilizando gratuitamente bens móveis e imóveis da universidade, sem prestarem contas dos recursos que arrecadavam, contratando funcionários sem concurso público e recebendo até 75% do valor dos serviços prestados a terceiros, sem recolhimento de impostos (D'AGOSTINO, 2018, p. 185).

Por meio de suas avaliações, o TCU classificou como “irregularidades” as evidências encontradas nas Faps que estavam em descumprimento aos princípios constitucionais, determinando como consequência a nulidade plena de alguns atos. Houve, em alguns momentos, uma divisão entre o que efetivamente a esfera privada de uma fundação poderia realizar junto à esfera pública. A questão é que, conforme as irregularidades verificadas pelo TCU, o movimento associativo da Fap privada com a esfera pública levou ao exercício frequente das práticas patrimonialistas em âmbito universitário, gerando um misto de poder no espaço acadêmico e apropriação material de recursos financeiros (D'AGOSTINO, 2018; TCU, 2018). Observou-se naquelas gestões descumprimento ao Princípio da Legalidade e inexistência de critérios padronizados, o que corresponde na atualidade aos Programas de *Compliance*, a fim de gerir controles e arranjos sem risco de patrimonialismo ou ilegalidades.

Nas avaliações dos órgãos de controle e fiscalização, a ênfase dada às Faps, no sentido de oportunizar maior agilidade e independência às IES públicas, originadas de motivação dos atores internos das academias e do idealismo dos que procuravam mantê-las em atuação como apoio às IES, foi interpretado como um desmando, uma arbitrariedade. Os fatos, então apurados, reforçaram essa avaliação negativa quando as fiscalizações detectaram corrupção, clientelismo, patrimonialismo, nichos de *status* de poder e mando entre IES públicas e Faps, desvirtuando o papel primordial do que justificaria a relação (IPEA, 2013a, 2013b).

As decisões em processos judiciais quanto às responsabilidades e os pareceres e avaliações dos órgãos de controle que foram emitidas com restrições, quanto à dinâmica das instituições e suas parcerias, relacionando irregularidades, levaram às inúmeras discussões que geraram insegurança (jurídica e operacional). Para completar a insegurança na relação entre IES e Fap, as decisões proferidas pelos órgãos de controle, com efeito, “*inter partes*”⁸²,

⁸² É fato que em âmbito do Direito Público, em algumas situações, decisões de casos específicos acabam por serem atribuídos e efeito “*erga omnes*”, ou seja, são extensíveis para cumprimento “para todos” que estiverem envolvidos em situação análoga. No entanto, tomar como regra geral situações específicas e particulares das

portanto, com efeito restrito às partes envolvidas em determinada situação analisada, foram consideradas como regras gerais e usadas como parâmetro na condução e aplicação em todas as situações análogas da relação IES e Fap. Na relação, IES e Faps, concebeu-se um pré-conceito, que gerava controvérsias entre a necessidade real da parceria público/privada e a construção de que o espaço estava permeado de irregularidades.

De 2004 até 2008, os problemas de insegurança (jurídica e operacional) se acumularam quanto à utilização das Faps. O TCU questionava valores e tetos remuneratórios em bolsas pagas, licitações e contratações sem trâmites legais, subcontratações, transferências de recursos, cessão irregular de bens e servidores, controle frágil ou ausência de prestação de contas, desvio de finalidade de convênios, contratos sem objetos definidos que amparavam inúmeras situações, com efeitos tipo “contratos guarda-chuva” (TCU, 2008).

As irregularidades na relação entre Faps e IES apontadas pelos Ministros do TCU constituíram uma listagem que foi condensada, de forma didática, em recomendações e orientações contidas no Acórdão nº 2.731/2008. Esse Acórdão gerou como consequência a promulgação da Lei nº 12.349/2010 e do Decreto nº 7.423/2010, alterando a Lei federal nº 8.958/1994 e revogando o Decreto nº 5.205/2004.

Outras diligências e denúncias junto às Faps e IES resultaram em Termos de Ajustamento de Condutas (TACs), como meios conciliatórios das promotorias locais na resolução dos impasses. Ocorreram processos judiciais de responsabilização e criminalização na gestão dessas parcerias. Tudo foi resultando em novas controvérsias. Com os questionamentos foram publicadas novas leis, as regras eram questionadas e reconstruídas, formando um vasto arcabouço jurídico.

De certa forma, a insegurança (jurídica e operacional) gerada cerceou a proposição e realização dos arranjos de parcerias das Faps. Inclusive, da Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como “CPI das ONGs”, que ocorreu de 2007 a 2010, na Câmara Federal, resultou um movimento de regulamentação, disposto no Decreto nº 7.423/2010.

Já o Decreto nº. 7.423/2010 detalhou os dispositivos da Lei, dispondo, sobre:

- a) o **processo de registro e credenciamento** (responsáveis, competências, prazos, documentação necessária, penalidades, etc.);
- b) as **relações entre IFES e fundações de apoio** (criação de normativos internos, requisitos mínimos de formalização, número mínimo de participantes vinculados às IFES nos projetos, alçadas de aprovação de projetos, vedações, etc.);
- c) a **concessão de bolsas** (aplicabilidade, público-alvo, regras para fixação de valores, necessidade de normatização interna, etc.);

- d) os **instrumentos contratuais** (necessidade de formalização do relacionamento por meio de instrumentos de pactuação, elementos mínimos que devem compô-los, diretrizes sobre resultados e ganhos gerados, uso de bens e serviços das IFES, disposições sobre prestação de contas, etc.); e
- e) o **acompanhamento e controle** (submissão da execução do projeto ao controle finalístico pelas IFES, responsabilidades dos órgãos colegiados superiores das IFES pelo acompanhamento e controle por meio de atribuição de competências, informações necessárias para a prestação de contas, necessidade de registro centralizado de informações, situações proibidas de ocorrência, etc.) (CGU, 2017, p. 9/10). (GRIFOS NOSSOS).

Em 2012, houve nova demanda no fortalecimento da dinâmica entre IES e Faps, com projetos e volume de recursos financeiros, fomentado pelas Políticas Públicas, neste período, a Controladoria Geral da União (CGU) publicou nova lista de irregularidades cometidas e orientações para a complexidade da relação público/privada. O Quadro 6 apresenta irregularidades apontadas pela fiscalização da CGU, em 2012, quanto às relações IES e Faps.

Quadro 6 - Irregularidades apontadas pela CGU/2012

Ausência de controle na execução do convênio e na prestação de contas.
Incompatibilidade de carga horária dos servidores em atividade no projeto.
Pagamentos a servidores atuantes no projeto com extrapolação do teto remuneratório.
Falta de clareza na composição dos custos operacionais e nos papéis dos partícipes
Apresentação de prestação de contas incompleta ou insubsistente.
Deficiência no controle da jornada de trabalho dos servidores em atividade no projeto.
Deficiência no controle da utilização dos servidores em atividade do projeto.
Não transferência dos equipamentos adquiridos no Projeto para a universidade.
Não apresentação ou insubsistência do relatório físico-financeiro.
Não apresentação ou insubsistência do demonstrativo das receitas e despesas.
Irregularidade processo arrecadação recursos: inconsistência registros em conta específica.
Irregularidade processo arrecadação recursos: falta de controle na conciliação de valores.
Descumprimento art. 4º da Lei nº 8.958/1994: ausência de registros e publicidade dos projetos.
Descumprimento Lei nº 8.958/1994- art. 6º: ressarcimento dos bens públicos utilizados.
Realização de subcontratação total ou de parcelas mais relevantes do objeto.
Realização de saques indevidos, débitos em conta bancária sem informações do gasto.
Realização de despesas não previstas na parceria.
Desobediência aos princípios da legalidade e impessoalidade, moralidade e publicidade.
Desobediência aos princípios da economicidade e eficiência.
Desvio de Finalidade: contratação Fap para tarefa competente à Administração Pública.
Desvio de finalidade: não realizou o projeto.
Desvio de Finalidade: pagamento despesas não realizadas ou não vinculadas ao convênio.
Desvio de finalidade na contratação da Fundação de Apoio.

Fonte: Adaptado de Inocêncio (2017, p. 54/55).

Por ocasião da publicidade dada às irregularidades levantadas pela CGU e pelo TCU junto às Faps, Di Pietro manifestou que o fato do crescimento do Terceiro Setor e, de modo específico, das parcerias com as fundações se devia à descentralização por via da “publicização em sentido amplo”, caracterizou as atividades das Faps como intenção de fuga

às regras do Direito Administrativo, uma “fuga intencional e de um regime constitucional” (REVISTA TCEMG, 2012, p. 18).

Era essa a argumentação dos órgãos de controle e fiscalização, de que as Fundações de Apoio por serem privadas, ao serem contratadas não aplicavam as normas protetoras do Direito Público na utilização das verbas e recursos públicos. Di Pietro relata a necessidade de um regulamento claro da Fap como “entidade de colaboração”, como ente paraestatal estruturado em lei, para que neste sejam mantidas as regras do Direito Público Administrativo; isso vincularia o Terceiro Setor às regras mais rígidas de prestação de contas e controle público, de forma veemente, sem os eventuais questionamentos dos órgãos de controle e os desvios detectados (REVISTA TCEMG, 2012, p. 18). Mas, se as parcerias existem especificamente pela condição de flexibilidade que o regime privado concede à Fap, em substituição ao engessamento da IES de regime público, como alterar a estrutura e engessar a Fap em regramentos? Isso igualaria o formato da atuação de ambas e desapareceria a motivação para as parcerias das IES com as Faps.

O assunto não é pacífico, há posicionamentos que querem manter essa condição ímpar das fundações submetidas “*in totum*” às regras do Direito Privado e não como um ente paraestatal submetido aos limites e regras do Direito Público Administrativo. Atualmente, algumas cláusulas do Direito Privado acabaram sendo derogadas pela forma do Direito Público, no tocante às exigências do controle e prestação de contas de recursos públicos. Quanto ao Direito Privado, na Fap será mantida toda a condição de *modus operandi* de esfera privada social (empresarial), mas mantida a característica da atividade “pública não-estatal”, numa relação fronteira com as IES públicas.

O CONFIES (2018b) argumenta essa linha de tratamento para as Faps: manter sua condição de pessoa jurídica privada submetida às regras de fiscalização das pessoas jurídicas públicas. Inclusive, considera que é esta condição de ente eminentemente de Direito Privado que amplia as possibilidades de atuação da apoiada, que é de Direito Público. É essa condição que facilita as ações e intermediações na CT&I, tão necessárias para o desenvolvimento do país. A Fap manteria a intermediação da relação “pública estatal, não-estatal e privada”.

Acerca desses questionamentos quanto a Fap ser mantida como instituição híbrida, sendo de Direito Privado, atuando em âmbito público e gerenciando recursos públicos, os entraves acaso gerados podem ser solucionados utilizando mecanismos da Governança, tanto pelos órgãos públicos quanto pela Fundação de Direito Privado. Especialmente, quanto ao Programa de *Compliance*, com cumprimento das regras de controles internos criados pela própria Fap e com cumprimento das regras legais; a gestão pelo *Compliance* internamente

utilizará formas de amparo à relação para minimizar desvios e falhas e auxiliar na prestação de contas (*Accountability*). De outro lado, um adequado sistema de *Compliance* trará, via publicidade dos atos, a credibilidade necessária para a manutenção e solidez das Faps, que apresenta características específicas na realização das suas atividades.

Como as parcerias representam uma dinâmica social, sempre estarão sujeitas aos questionamentos devido às lacunas ou aos conflitos para a conduta ser legitimada ou para o cumprimento das obrigações. Os órgãos envolvidos na representação das Faps, como o CONFIES, e os órgãos de controle e fiscalização como MEC, MCTIC, CGU e PGF estão construindo uma unificação e alinhamento na interpretação dos dispositivos legais da relação com as entidades de apoio e as apoiadas. Isso ocorreu como primeira fase do projeto de “Autorregulação” da relação entre IES e Fap que obteve adesão e assinatura do “1º Termo de Entendimentos”⁸³ em Dezembro/2017. Nesse Termo foram definidos 15 pontos que entraram em vigência imediata. Para Peregrino (2018, p. 21), “Se isso tivesse sido estabelecido há mais tempo, muitos danos poderiam ter sido evitados, como nos casos que envolveram as universidades de Brasília (UnB) e as federais do Rio de Janeiro e de Santa Catarina⁸⁴”.

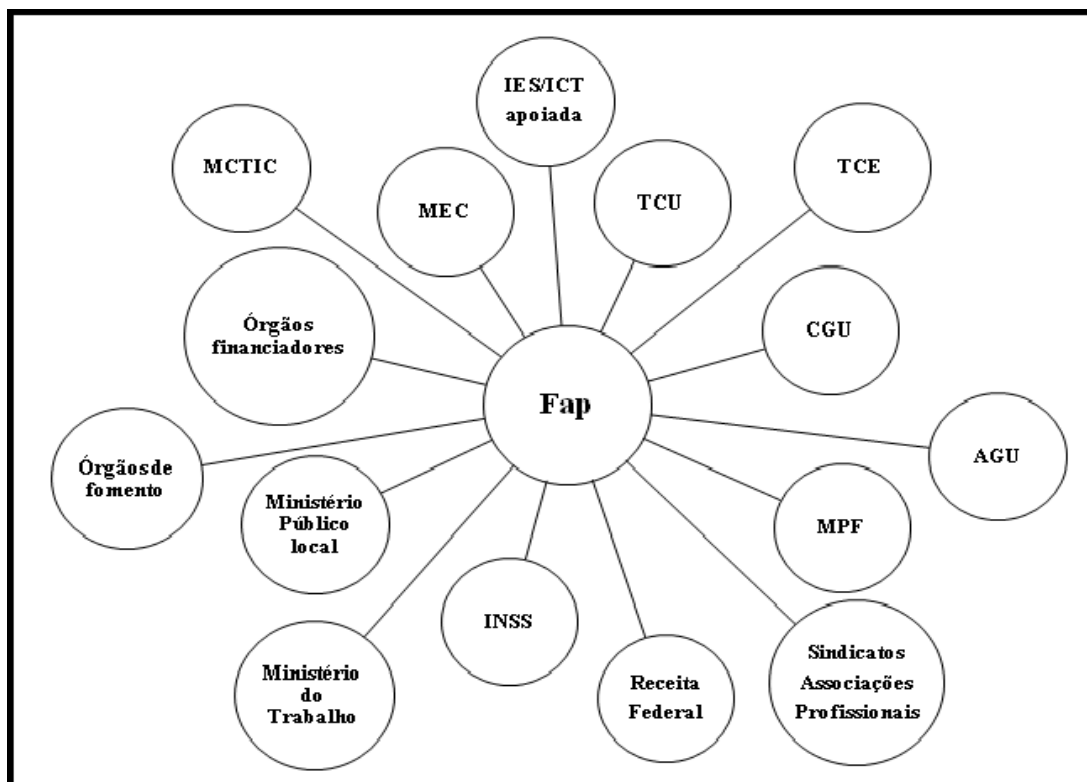
A segunda fase do projeto de “Autorregulação” vem ocorrendo, desde 2018, com discussões envolvendo a mesma estrutura dos órgãos de representação e fiscalização da primeira fase e adesão da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) (CONFIES, 2018b).

A necessidade de uma “Autorregulação” para as Faps se faz presente diante da grande quantidade de normatizações que envolvem a relação e da centralidade que esta apresenta nas parcerias público/privadas, tanto numa “postura menos ativa”, quanto na “mais ativa”, como “escritórios de transferência de tecnologia”, que propõem uma interligação com o governo e suas políticas, com a universidade e seus recursos, com as empresas e suas estruturas de produção, em interface com polos tecnológicos, incubadoras e outros. A característica híbrida na relação público/privada, a área de atuação na CT&I e a natureza jurídica privada social das Faps, fazem com que se submetam ao controle e fiscalização de uma gama de instituições em diversificados regramentos, conforme Figura 10.

⁸³ Sobre 1º Termo de Entendimentos assinado entre CGU, PGF, MCTIC, MEC e CONFIES, ver em: http://confies.org.br/institucional/wp-content/uploads/2018/04/termo_entendimento_2017.pdf.

⁸⁴ Conforme notícias do *site* Confies (2018): “Nota do Confies sobre a condenação de dirigentes da UFRJ”, “Nota do Confies sobre a UFSC” e “Nota do Confies sobre UNB”.

Figura 10 - Órgãos de fiscalização e controle no âmbito das Faps federais



Fonte: Elaboração própria (2019).

A atuação das Faps, ainda que permeadas pelas controvérsias e questionamentos de órgãos de fiscalização e controle, bem como dos que se relacionam com os entes público/privados, apresenta diferentes arranjos e cenários em oposição ou composição dos objetivos que movimentam as regras de conduta nas instituições. Cada fundação atuará de acordo com a definição da sua missão institucional, com “postura mais ativa” ou “menos ativa” em interface com a IES apoiada, políticas governamentais e esfera empresarial. Há abertura para novos ajustes, considerando as novidades que se apresentam no setor privado, como, no caso das *startups*, e existem desafios, considerando as propostas dos programas governamentais com austeridade fiscal e tendências à desresponsabilização e descomprometimento com ensino superior e a CT&I.

Fato é que, para essa relação público/privada Fap e IES atenderem todos esses movimentos, em especial, a atuação como “escritórios de transferência de tecnologia” há necessidade de estrutura envolvendo as operações rotineiras de apoio às IES associadas, e de forma concomitante, apoio aos demais atores e suas criações. Verifica-se, no próximo tópico de análise, como ocorreram, e quais outros arranjos e cenários que se avizinham.

2.2 Arranjos institucionais e cenários

Instituições não são meramente as organizações representadas fisicamente e administrativamente, o contexto e conceito é mais amplo; as instituições são formadas e formam-se das normas e comportamentos em determinado local e espaço, definidos pelos agentes que ali constroem as regras e acordos, explícitas ou implícitas, formais e informais. Essa é a visão ampla do conceito de instituições, de acordo com a corrente teórica dos novos institucionalistas (NORTH, 1990; MACHADO, 2007; IPEA, 2013a).

Para Douglass North (1990), nas instituições, as regras formais advêm do poder legal e imperativo dos códigos, leis, decisões judiciais, da própria regulação estatal; as regras informais originam-se da força dos comportamentos, convivências, códigos de conduta e até censuras, práticas culturais ou autoassumidas por atores. No ambiente institucional, esse conjunto de regras, formais e informais, tende a direcionar os arranjos ou as ações e decisões das relações, orientadas, muitas vezes, pelas questões econômicas (*homo economicus*). O indivíduo racional está sempre interessado em escolhas, preferências e alternativas para a maximização dos seus ganhos, dos seus benefícios, das suas possibilidades, do seu poder (HALL E TAYLOR, 2003; MACHADO, 2007).

A própria sociedade já percebeu a importância da atuação das instituições para atingir objetivos políticos e sociais fundamentais, como a ordem pública, a liberdade, o bem estar econômico, a justiça social. A atuação institucional, através das regras acumuladas, ao longo do tempo compõem ciclos: mudam-se atitudes e comportamentos para atingir resultados, estes levam a novas mudanças estruturais e culturais, que por sua vez mudam atitudes e comportamentos para atingir resultados. Desse ciclo decorre a conclusão de que, as instituições influem realisticamente e a sociedade responde com mudanças estruturais e, estas uma vez legitimadas, ocasionam outras mudanças até culturais (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O conjunto de instituições do sistema político, do sistema legal e do sistema econômico influencia as atividades nos ambientes, que tendem a considerar a vida como uma série de decisões de “dilemas de ação”, maximizando a satisfação de suas preferências, mesmo correndo o risco de resultados “não ótimos” para a coletividade. Há sempre uso de cálculos estratégicos nas decisões dos atores (HALL E TAYLOR, 2003). O ator racional fará suas preferências ou as preferências do seu grupo, com um cálculo estratégico de possíveis vantagens ou da melhor satisfação pessoal. Nesses dilemas, os envolvidos tendem a fazer escolhas racionais. Quando instituições, por meio de acordos entre seus atores, decidem racionalmente, seja como forma de cooperação ou como forma de competição, ocorrem os

arranjos institucionais. Essas novas configurações, articulações e acordos não são soltos e sem ônus, nem representam apenas os desejos dos agentes, estas representam a formalização de um conjunto de regras das iniciativas institucionais (IPEA, 2013a; NORTH, 1990; MACHADO, 2007).

No mesmo sentido, no ambiente acadêmico das IES, os problemas que se apresentavam nas práticas diárias, resultaram em posturas e possibilidades de resolução por meio de acordos institucionais que serviram a diversos interesses. E em que circunstâncias ocorreram essas novas configurações? E a quais interesses serviriam esses arranjos? São várias as respostas possíveis numa realidade que se apresentava com contradições e dificuldades nas operacionalizações, levando aqueles agentes insatisfeitos a realizarem escolhas que ocasionaram mudanças. No caso, a mudança originada foi a instituição das Fundações de Apoio.

Pela leitura do texto da exposição de motivos da Lei nº 8.958/1994, a “Lei federal das Faps/1994”, a resposta mais simples é que esse arranjo institucional interessava a todos que, devido à ausência de efetiva autonomia administrativa e na gestão financeira das IES, buscavam meios de garantir maior flexibilidade, agilidade administrativa na gerência de projetos e de recursos, para que as atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão) das universidades fossem atingidas. Buscavam um meio que funcionasse como apoio e não como mais um entrave no interior da universidade (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1994a).

De outro modo, é possível analisar que esse arranjo institucional, iniciado no espaço público sem um amparo legal específico, de 1960 até a promulgação da “Lei federal das Faps/1994”, constituiu-se numa manifestação cultural esperta de soluções, típica da sociedade brasileira, era o famoso “jeitinho brasileiro” diante das crises das universidades e do país, em termos econômicos e administrativos. A motivação dos arranjos institucionais nas IES pode ter em sua origem o propósito de burlar entraves burocráticos, financeiros e de atuação das instituições (DI PIETRO, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2001a). Para os órgãos de controle, esse era o arranjo realizado via Fap, um jeito de burlar as regras do Direito Público. Manifestavam que as Faps, utilizando dos seus mecanismos de Direito Privado, não respeitavam, e por vezes, violavam as regras do regime jurídico de Direito Público das entidades apoiadas. Tudo que a instituição pública não podia fazer era feito via Fap, como a cobrança pelos cursos de pós-graduação.

No entanto, posteriormente restou pacificado que, diante do grau do vínculo público/privado e dos investimentos dos recursos públicos aplicados e gerenciados na Fap, a

instituição, mesmo que de natureza privada, terá que efetivar arranjos internos e cumprir todos os princípios da administração pública além de serem veladas/fiscalizadas pelo Ministério Público e demais órgãos de fiscalização e controle. As regras do Direito Privado são derogadas sob as regras do Direito Público, desta forma, não resta configurado uma fuga de tal monta, conforme manifestado pelos órgãos de controle, porque a Fap se reveste das características públicas para o controle e prestação de contas dos recursos públicos, mantendo seu *modus operandi* com a liberalidade da esfera privada.

Os arranjos institucionais podem ter decorrido a partir de interesses sociais diversos e não somente internamente no ambiente acadêmico. Por vezes, a própria sociedade percebe que a formalidade limita a esfera pública em atender aos anseios sociais, como as relações com o mercado do entorno universitário, das indústrias locais, da IES estender seus serviços à comunidade regional, o que levou à necessidade de que os agentes estabelecessem novas formas de atuação para atender a esses interesses, particulares, do segmento privado e da sociedade como um todo. Os arranjos poderiam ter como propósito provocar a estrutura estatal a ampliar o espaço de atuação da universidade e, por conseguinte, a estabelecer formas de legislar para adequar-se a essa necessidade social.

De outra forma, os arranjos para instituir as Faps podem ter ocorrido para viabilizar objetivos do “quase-mercado” educacional, que transforma conhecimento em mercadoria e, portanto, num instrumento do capital, com possibilidade de ganho aos envolvidos. Essa captação de recursos para as IES via fundação privada, como arranjo institucional, teria sido um pretexto, porque após a instituição e operacionalização, as Faps poderiam servir aos interesses do setor privado, situação essa que, para muitos desvirtuaria a missão pública da autonomia do espaço universitário (SGUISSARDI, 2002, 2005).

Para Etzkowitz e Zhou (2017, p. 23/24), nesse “quase-mercado”, o arranjo institucional para utilizar as Faps pode fazer parte do fenômeno da Teoria da “Tríplice Hélice” entre “governo - indústria – universidade”, com intenção empreendedora, como continuidade da “Primeira Revolução Acadêmica, de meados do Século XIX e ainda em curso, que legitimou a pesquisa como missão acadêmica”. Estaria em concomitância a Segunda Revolução Acadêmica em busca da confluência dos conhecimentos para a eclosão da inovação destinada a ser traduzida em atividade econômica, novamente usando a “Tríplice Hélice” e a intenção empreendedora. Está em curso a sociedade do conhecimento. A inovação, no entanto, num país em desenvolvimento para eclodir exige uma série de adaptações e interações dessa sociedade do conhecimento.

Os arranjos poderiam ter como interesse a apropriação privada do espaço público universitário, com a utilização da marca e do prestígio da universidade em favor da Fap e de interesses de ganho econômico-financeiro para fortalecer grupos de poder e mando. Na Universidade de São Paulo (USP), esse argumento sobre a utilização da marca universitária gerou intenso debate, sendo que a Revista da Associação dos Docentes da USP (ADUSP) publicou, em alguns periódicos, *dossiê* sobre atuação das Faps na USP.

Segundo o *dossiê*, atuavam na USP, naquele momento, 30 (trinta) Fundações de Direito Privado, com centenas de funcionários e orçamentos milionários⁸⁵, utilizando a Propriedade Intelectual da “marca USP” para fins privados, além da estrutura física, professores e pesquisadores de alto nível, formados com anos de investimento público. Essas fundações, usando a prerrogativa de serem conhecidas como “Faps da USP” e não “Faps em apoio à USP” atuavam por meio de prestação de consultorias a empresas, oferecimento de cursos pagos, edição e comercialização de livros, obtendo sobras financeiras. O discurso da falta de autonomia universitária é que teria justificado a criação das fundações, mas a USP sempre foi modelo avançado de autonomia dentre as universidades do país, e, no entanto, nela se multiplicaram as Faps. Se não é a autonomia universitária a motivação para tantas fundações na USP, então, qual seria a motivação? Para os críticos da USP, a autonomia pode ter sido a motivação inicial dos arranjos, mas, ao longo do tempo, outras inúmeras motivações (escusas ou bem intencionadas) se fizeram presentes (REVISTA ADUSP, 2001a; 2001b).

Da mesma forma, os que eram contrários à instituição das Faps declaravam que, especialmente as bolsas de ensino geravam certa satisfação ao corpo docente, porque caracterizavam um complemento remuneratório, o que minava as forças das lutas da classe por políticas salariais e de valorização. Ademais, a utilização dos bens públicos e dos recursos institucionais (humanos e materiais) das IES pelas Faps atendia interesses de grupos específicos de poder e mando, beneficiavam empresas que contratavam os serviços da fundação com custos reduzidos, visto que, muito da estrutura utilizada era da esfera pública, o que gerava uma concorrência desleal entre a empresa que se relacionava com a Fap e a que não se relacionava⁸⁶. Em razão de usar a Fap para um arranjo em prol de ganhos escusos,

⁸⁵ Nas publicações da Revista ADUSP (2001b, p. 57) constam que, em 1998, as receitas das instituições fundacionais de apoio da FEA/USP denominadas FIPE, FIPECAFI e FIA giraram em torno de 134,52 milhões de reais, enquanto o orçamento da Faculdade de Economia e Administração (FEA/USP) recebeu 20,5 milhões.

⁸⁶ Exemplos desses conflitos, nessa relação de esfera pública e privada específica, entre Fap e IES, ocorriam na realização dos cursos de pós-graduação: a) os custos operacionais (salas, energia elétrica, material de apoio, estrutura administrativa e às vezes até o capital intelectual do professor) eram todos arcados pela IES, sendo que as Faps é que recebiam os valores de mensalidades, sem repasse às IES; b) em outros momentos, o servidor público da IES utilizando da sua carga horária de trabalho da IES realizava atividades para as Faps, e recebia em duplicidade, sua remuneração do cargo público e bolsa pela prestação de serviços privado junto a Fap. Essas

questionava-se que a fundação era uma “caixa preta” com segredos, conchavos, patrimonialismo e poder paralelo dentro das instituições. E argumentava-se que havia sido instituída para esses fins específicos de fortalecimento de grupos de poder e mando no espaço universitário (SABO PAES, 2018; DI PIETRO, 2017).

De outra forma, ocorreram posicionamentos favoráveis para as novas configurações institucionais oportunizadas pelas Faps, inclusive publicadas pela própria comunidade acadêmica da USP, que mantinha opinião questionadora e opositora às Faps. As publicações declaravam acerca de que, se a universidade, através de seus membros e da qualidade de suas atividades, tem capacidade de captação de receita privada pela prestação de serviços por meio das fundações “ditas” de apoio, isso deveria ser feito; até porque intermediaria entrada de novos investimentos na IES e no quadro de servidores, o que não seria de todo modo negativo (REVISTA ADUSP, 2001a, 2001b).

Os que defendiam os arranjos institucionais para as Faps determinavam esta como a forma adequada para se atingir a autonomia administrativa e financeira na IES, considerando sua flexibilidade para realizar as ações mediante contratação celetista, obtenção de numerosos recursos financeiros junto às parcerias com esfera privada e ao intermediar os convênios públicos com bolsas de estímulo ao tripé ensino, pesquisa e extensão, o que possibilitava a complementação remuneratória a qual muitos estavam interessados.

De modo geral, em âmbito interno, essas eram as circunstâncias expostas, em torno de cenários e motivações dos arranjos institucionais realizados em prol da criação e atuação das Faps. Mas, há possibilidade que esses arranjos tenham servido aos interesses bem específicos, como os que acreditavam que educação superior seria uma atividade competitiva e voltada à formação de mão de obra de mercado e, portanto, o Estado não deveria ter papel central com investimento em algo que tem retorno essencialmente privado; que seria o próprio mercado ou esforços particulares e individuais que deveriam arcar com essa estrutura de aprendizagem, que o Estado deveria se afastar da manutenção das IES. Nessa argumentação, a instituição das Faps seria direcionada ao público que pudesse pagar para obter educação superior. Fomentava-se a intenção de obter recursos com o fornecimento da educação superior a quem dela precisasse, e pagasse às Faps para obtê-la (IPEA, 2013a).

Essa abordagem foi, inclusive, tomada como base na Reforma Gerencial do Estado/1995, porque inserida nesta a proposta para que as próprias universidades fossem transformadas em Organizações Sociais do Terceiro Setor, em Fundações de Direito Privado

situações geravam confusão na relação das esferas especialmente pela insegurança jurídica (REVISTA ADUSP, 2001a, 2001b; TCU, 2008; SABO PAES, 2018).

(no mesmo formato das Faps), para desonerar o Estado, por meio da descentralização, pela publicização restrita. Para Bresser-Pereira (2001), a grande utilização das Faps junto às IES já seriam indicativos iniciais dessa transformação estrutural da Reforma: era a ideia inicial da desestatização do ambiente universitário sendo oportunizada entre a ligação IES pública e Fap privada, com forte tendência ao “público não-estatal” na realização dos “serviços não-exclusivos” em educação superior e pesquisa (BRESSER-PEREIRA, 2001). Em substituição a essa diretriz da Reforma Gerencial/1995 da publicização restrita foi viabilizada no cenário nacional a publicização ampla, em que, estava mantida a figura da autarquia pública universitária com amparo da Fap privada (DI PIETRO, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Nas décadas de 1960 a 1980, as Faps teriam caracterizado uma privatização às avessas, posto que, as propostas não originaram formalmente dos arranjos governamentais, mas partiram dos arranjos institucionais dos professores e pesquisadores da própria comunidade acadêmica. Essa seria uma das argumentações de Bresser-Pereira (2001) quando declarou que o funcionamento da Fap, já seria um sintoma de que a própria instituição universitária deveria ser transformada em Organização Social/Terceiro Setor, como “pública não-estatal”. A partir da Reforma Gerencial do Estado brasileiro da década de 1990, e das legislações subsequentes, os arranjos institucionais foram sendo orientados para uma prática de reconfiguração das estruturas pelo Estado e ressignificação da relação “pública estatal, pública não-estatal e privada”.

Nessa argumentação de provocação externa para que os arranjos institucionais sejam realizados com implementação das Faps, a cada novo direcionamento das políticas governamentais que envolvesse ou envolva as Faps, os arranjos seriam efetivados no ambiente interno, a exemplo da tendência recente em se buscar mecanismos de Governança como o Processo de *Compliance*, direcionados à solidez e credibilidade da relação público/privada, com utilização de recursos financeiros dentro das políticas de inovação e tecnologia (CT&I). A qualquer tempo, os arranjos se mantêm e se renovam. O ambiente interno universitário representa uma parte da sociedade, de forma que, se havia crise no sistema social como um todo; a crise se refletia na IES; e as crises refletidas nas IES buscavam nas Faps uma solução.

O cenário em 2019, com a posse do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) contemplou a apresentação do “Programa Future-se” pelo MEC, como nova forma de gestão estrutural da relação público/privada no ambiente acadêmico. No entanto, o momento presente não tem similaridade com as propostas de publicização até então transcorridas para as relações público/privadas com as IES. O que se pretende, com o “Future-se” é limitar a

autonomia universitária, desresponsabilizar o Estado, de forma que ensino superior e CT&I sejam realizados com metas definidas, através de contratos de gestão realizados com Organizações Sociais (OS), controlados pelo MEC.

A omissão da utilização das Faps nessa estrutura proposta pelo “Programa Future-se” do governo federal é vista com preocupação, considerando que, a Fundação de Apoio mantém a expertise e liberdade para gerir os projetos das IES. E, se for o caso, para adaptar-se aos planos governamentais, a Fap pode ser até a “OS” designada pelo programa, por ser Terceiro Setor, por ser fundação de direito privado, organização civil prevista no Código Civil brasileiro, conforme nota exposta no *site* do CONFIES em 2019.

O cenário é de proposição pelo governo de uma forma de publicização extrema, de certa forma, desresponsabilizando o Estado, deixando ao plano público/privado as questões acadêmicas e de Inovação Científica e Tecnológica, fato que tem gerado instabilidades no plano federal, e manifestações públicas, da população, das IES e dos representantes das Faps.

2.3 Reflexões sobre apoio fundacional frente às crises das IES públicas/universidades

As instituições, como um conjunto de regras e rotinas formais e informais correlacionadas moldam as ações dos atores. Essas ações representam resultados do que foi objeto de acordos anteriores, ou do que, gerando novos resultados, podem favorecer oportunidades que afetam indivíduos e a coletividade. As universidades caracterizam essas instituições, como o *locus* da sociedade no qual serão realizadas regras e rotinas das atividades finalísticas e indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão (IPEA, 2013a). Os arranjos institucionais entre IES e Fap resultam da vontade de atores, e por sua vez, influenciam outros resultados e outros atores.

As IES foram determinadas constitucionalmente em 1988, no artigo 207, como centros de produção de conhecimento que atendam demandas por ações específicas da sociedade civil. Os centros de produção de conhecimento são organizados como universidades, faculdades, centros universitários, institutos ou centros de pesquisa e educação, de Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, LDB, artigo 45). Ao realizarem atividades de pesquisa básica, aplicada ou desenvolvimento experimental⁸⁷ de caráter científico ou tecnológico as IES naturalmente tornam-se ICTs.

⁸⁷ Pesquisa básica, em sentido geral, realiza a compreensão dos aspectos gerais teóricos ou experimentais dos fenômenos e fatos observáveis, cujo propósito maior é desenvolver habilidades e conhecimento, em foco em utilização geralmente ocorre em atividades de iniciação científica.. A pesquisa aplicada engloba a mesma

As crises do sistema econômico e político, que levam às modificações e adequações nas estruturas sociais, refletem-se nas IES, que, a exemplo da sociedade, também passa por momentos para reflexão quanto às suas crises, quanto às funções, interações e tensões nas relações. As crises de legitimidade, de institucionalidade e de hegemonia, para Sousa Santos (1999; 2003) são tensões pelas quais as universidades passam no Brasil.

Há uma crise de legitimidade para a qual Sousa Santos (1999; 2003) declara que a universidade precisa se adequar. Historicamente, a universidade perpetua hierarquias sociais, tendo sido democratizada para que as minorias e excluídos pudessem ter acesso ao ensino superior. No entanto, essa “democratização” tem ocorrido com fomento ao ensino privado, com recursos e subsídios públicos que levam aos ganhos financeiros privados. O que a IES estaria legitimando nessa situação: a oportunidade do acesso à educação das classes menos favorecidas ou os ganhos financeiros das elites do mercado educacional?

A crise de institucionalidade considera manter a autonomia universitária com a definição das normas e ações próprias de ensino, pesquisa e extensão conforme sua missão e valores. Mas essa autonomia é limitada por interesses, por políticas, por regras e pelos papéis do Estado. Como ocorreu na Reforma Gerencial de Estado/1995 que determinou como primazia a diminuição da estrutura estatal e seu repasse ao Terceiro Setor por via das parcerias com a esfera privada (SOUSA SANTOS, 1999; 2003). Que autonomia a instituição pública universitária tem para definir suas prioridades se está vinculada a uma estrutura maior determinante das políticas e dos acessos, inclusive, de suas fontes de financiamento?

A crise hegemônica, para Sousa Santos (1999; 2003), está na ideologia que sustenta a existência da universidade, em definir a qual classe social servirá: a que vem ao encontro dos interesses da formação de mão de obra do mercado capitalista, fomentando conhecimentos instrumentais ou a formação do cidadão crítico e atuante, que possa lutar por justiça social? Há um paradoxo e a universidade entra em crise porque tem dificuldade de atender simultaneamente ambos os interesses.

Acerca da crise hegemônica, observa-se, ainda, que a comunidade acadêmica, em seus núcleos internos de Associação de Docentes ou nos Centros Acadêmicos dos discentes, mantém uma postura conservadora e reservada quanto à realização das parcerias entre as esferas públicas e privadas. Há receio da perda de espaço e perda dos direitos adquiridos, por isso, docentes e discentes se mantêm à margem, não dão abertura a esta relação parceira com a esfera privada. Assim agindo, também ficarão à margem das forças poderosas lideradas pela

esfera privada neoliberal que direcionaram e direcionam a atuação estatal e que vem adentrando o espaço universitário independentemente da oposição realizada. A pior estratégia é medir forças quando não se tem vantagem⁸⁸, neste caso, é uma estratégia nula a luta contra um sistema hegemônico.

Não seria oportuno aproveitar essas oportunidades de parceria determinadas em lei para viabilizar a manutenção e expansão da atuação das IES? Acredita-se ser este um caminho. Senão, vejamos: no Estado brasileiro, as eleições atuais mostram tendências e direcionamentos de extrema-direita, cujas decisões políticas que se avizinham tendem a restringir a participação estatal nos orçamentos das universidades e buscarão a expansão das parcerias entre as esferas públicas e privadas, visto o discurso dominante ser a redução da participação estatal nas funções da educação superior⁸⁹. Os Estados nacionais, em suas crises fiscais e Reformas de gestão, devido às tendências externas e internas e discursos neoliberais optarão por privatizações, concessões, terceirizações, publicização ampla para os “serviços não-exclusivos”.

O momento é de colaboração entre parceiros para fortalecimento das IES, em que o denominador comum seja o interesse público e a própria manutenção e continuidade da instituição pública; é de aprofundamento dessa estratégia de simbiose na gestão devido à fragilidade da “mão visível do Estado” em suas ações, diante de um mercado direcionado aos benefícios em seu capital.

A despeito das citadas ponderações de Sousa Santos (1999; 2003) sobre o espaço universitário permeado por crises, acrescenta-se que a crise da IES pública é também uma crise de gestão. A crise de gestão engloba a operacionalidade das ações e não-ações, a não flexibilidade dos procedimentos, a rigidez dos orçamentos e a escassez de recursos.

Na gestão, as crises ocorrem cotidianamente, nas decisões das ações e não-ações; nos entraves no planejamento, na execução e na prestação de contas das atividades. Há uma grande quantidade de leis para cumprimento, muitas regras burocráticas e sistemas de controles que fogem aos seus fins, e ainda, há divergência de entendimentos entre os órgãos de controle e fiscalização acerca do modo de se proceder. Há um emperramento na gestão que dificulta a realização das atividades.

As IES, como autarquias com natureza jurídica de Direito Público são integrantes da administração pública indireta e, portanto, seus planejamentos ocorrem de forma estratégica

⁸⁸ Ensinaamentos de Sun Tzu, no livro “A Arte da Guerra”. Editora Jardim dos Livros. 2011.

⁸⁹ Conforme os discursos e plano de governo apresentado pelo Presidente eleito Jair Messias Bolsonaro e sua equipe de gestão, para o período de mandato de 2019-2022.

por meio da Lei do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias, (LDO) com metas e prioridades definidas e de forma operacional, através da Lei Orçamentária Anual (LOA), com estimativa de Receitas e fixação das Despesas em verbas orçamentárias. A LOA é consolidada com a esfera de origem (federal, estadual, municipal) integrando a estrutura da administração direta e a indireta⁹⁰. O funcionamento se dá mediante recebimento das verbas orçamentárias, que atendam Despesas Correntes⁹¹ para custeio e funcionamento e Despesas de Capital para Investimento em bens e/ou amortização de dívidas. No entanto, nem sempre as verbas orçamentárias destinadas são suficientes para efetivar as demandas do tripé ensino, pesquisa e extensão, ou para o “Desenvolvimento Institucional”, muito menos para expansão da CT&I. Nessas situações, as IES buscam recursos fora da LOA: com a iniciativa de oferecer serviços e obter recursos; através da esfera privada social realizando parcerias; com outras entidades públicas fomentando projetos. Em outros momentos é a própria esfera pública que propõe incentivos fiscais e creditícios, a fim de que a estrutura privada se aproxime da IES e ajude a atingir os objetivos planejados por esta.

Quanto às crises de gestão, ocorrem questões quanto aos fluxos de recursos: um orçamentário destinado ao funcionamento regular e contínuo da IES, e outro originado em ações específicas temporárias dos programas e projetos, com prazos definidos; são essas ações específicas temporárias que precisam das parcerias para execução de projetos, para não onerar a estrutura organizacional da própria esfera pública da IES⁹², assumindo obrigações com Despesas com Pessoal momentâneas.

As parcerias propostas pela “Lei federal das Faps/1994” e Lei da Inovação/2016 trazem oportunidades de captação de recursos, prevendo, inclusive, participação futura em patenteamento de produtos. As pesquisas geram descobertas inventivas que para serem protegidas são patenteadas, de forma a dar o direito de utilização da ideia por um tempo ao seu pesquisador, ou a quem este, por acordo, conceder os direitos pelas parcerias. O

⁹⁰ Nos termos do Decreto-lei nº 200/1967, com redação dada pela Lei nº 7.596/1987, e da Emenda Constitucional nº 19/1998, a administração pública direta é composta da própria estrutura organizacional dos poderes executivo, legislativo e judiciário nas esferas federal, estadual, municipal e distrital. A administração indireta é composta pelas pessoas jurídicas criadas por lei, como autarquias e fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas (DI PIETRO, 2017).

⁹¹ A classificação legal da Despesa pública está prevista na Portaria Interministerial nº 163/2001 da STN/SOF, que define Categorias Econômicas e Grupos da Natureza da Lei Orçamentária divididas em: Despesas Correntes (Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida interna e externa, Outras Despesas Correntes) e Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida interna e externa).

⁹² A estrutura organizacional da IES é onerada com a realização de concurso e posse de servidor público que gera Despesa Corrente de caráter continuado com Pessoal e Encargos; desta forma, optando pela parceria serão efetivadas contratações de objetos específicos de forma mais livre, devido ao caráter temporário das atividades.

patenteamento é a forma de salvaguardar os direitos sobre as atividades científicas, tecnológicas ou de PD&I.

Parcerias entre o setor público e as entidades do setor privado social ou setor privado empresarial são um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações estabelecidas na concepção de interesse público recíproco com a execução de um projeto, formalizadas por convênios, repasses e auxílios (DI PIETRO, 2017). Pela Legislação das OSC, parcerias poderão ocorrer até por meio de acordos de cooperação, no caso de ausência de transferências de recursos financeiros.

As parcerias em auxílio à resolução das dificuldades de gestão nas IES têm como propósitos realizar a ação específica com agilidade; utilizar de pessoal temporário na atuação do projeto; interagir com outras instituições privadas sem os entraves institucionais das IES, utilizar a Fap como organização intermediadora, estabelecendo, assim, regras para parcerias multipartites que visem ensino, CT&I, PD&I. Neste último item, a intermediação da Fap com outra esfera privada pode ocorrer com pessoa física ou jurídica, na realização das finalidades institucionais.

Na gestão, estando solucionada a possibilidade de se realizar as parcerias e sendo estas formalizadas, não está solucionada a tensão no cotidiano das parcerias. Há uma série de burocracias operacionais na gestão das IES que comprometem a potencialização das ações. Outras burocracias, inseridas no próprio formato de funcionamento da esfera pública, complicam ainda mais: como a descontinuidade de programas quando mudam os governos, os atrasos no envio de recursos, a rigidez dos contratos que impedem ajustes e aditamentos tempestivos. Tudo isso tensiona e agrava a crise da gestão, o que resulta em dificuldades para atender às conformidades (*Compliance*) e gerar as prestações de contas (*Accountability*).

Para amenizar as crises de gestão das IES em suas relações, dois debates têm pautado os últimos encontros de representantes das Faps: sobre a necessidade de “Autorregulação” como forma de adequação, debate este que vem prosperando e contando com a participação de órgãos de representação (CONFIES e Andifes); sobre a utilização de mecanismos de Governança em Programas de *Compliance*.

Busca-se a flexibilidade operacional, a redução dos entraves burocráticos e a conduta legitimada, com o cumprimento das obrigações dessas instituições, de forma mais normatizada e padronizada. Pretende-se também, com a padronização, a menor susceptibilidade à corrupção e desvios para manter a credibilidade e solidez das instituições. No entanto, ainda existem lacunas e entraves. Sempre que lacunas surgirem, as formas de

atuação serão repensadas, principalmente diante das trajetórias e desafios advindos da relação público/privada.

2.3.1 Trajetórias e desafios na atualidade

Os diversos papéis do Estado e seus modelos de gestão, baseados, inclusive, no formato ideológico que os gestores eleitos conduzem suas plataformas de Políticas Públicas podem apontar mudanças para que haja maior ou menor destinação de recursos a determinadas áreas e funções. Da mesma forma, o papel do Estado no Brasil direciona a gestão e as Políticas Públicas que viabilizarão a maior ou menor demanda das instituições dos diversos segmentos, como na Reforma Gerencial do Estado pós 1990, que direcionou ao Terceiro Setor importantes desafios, inclusive, os da função de educação superior, com o fomento das Faps em apoio às IES.

Na atualidade, quanto às questões fiscais em âmbito federal, de arrecadação de Receitas e gerenciamento de Despesas públicas, os governos tenderam às decisões por políticas de austeridade. O país enfrenta desafios nessas mudanças: a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15/12/2016, estabeleceu novo regime fiscal no âmbito da União, que vigorará por 20 (vinte) exercícios orçamentários. Foi definido um teto para Despesas, calculado sobre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), justificado pela necessidade de melhoria dos indicadores (BRASIL, 2016). Esta restrição federal terá um efeito replicador nos Estados-membros e Municípios que recebem as transferências de recursos públicos obrigatórios (Receitas Correntes/Transferências Correntes).

Toda esta plataforma de políticas de austeridade foi reafirmada com a celebração do Acordo Federativo (Lei Complementar nº 156, de 28/12/2016)⁹³ e do Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159, de 19/05/2017)⁹⁴, que estabeleceram limitação anual do crescimento das Despesas Correntes/Custeio que são obrigatórias. Como consequência, várias funções vêm sofrendo redução de verbas e continuarão assim; dentre estas, a educação sofrerá restrições, em todos os níveis. Também a ciência sofrerá restrições. Mesmo que alguns Estados tenham tentado tratamento diverso via legislação própria, ou buscado socorros

⁹³ A LC 156/2016 estabelece Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; aumentou prazo de financiamento das dívidas estaduais em 240 meses, como contrapartida os estados se submeteram a compromissos: limitações sobre a dívida consolidada e despesas com pessoal.

⁹⁴ A LC 159/2017 estabelece Regime de Recuperação Fiscal: suspende contratos de dívidas com Tesouro Nacional por três anos, se no estado a Receita Corrente Líquida (RCL) anual for menor que a dívida consolidada; se somatório das despesas com pessoal, juros e amortizações igual ou maior que 70% da RCL. As medidas a serem tomadas: privatização; redução de incentivos tributários, corte de benefícios de servidores etc.

financeiros via novos endividamentos ou renegociações de dívidas, existem fatores que limitarão qualquer escolha de aumento de gastos dentro do âmbito federativo estadual, quanto ao maior ou menor investimento público.

Quais as implicações dessas políticas de austeridade e do Regime de Recuperação fiscal? As implicações resultam que, o padrão de custeio e de financiamento foi alterado ocasionando restrições. Com essas limitações impostas poderá ocorrer menos cooperação federativa e sobrecarga de entes subnacionais. O que se avizinha são questionamentos que conduzirão as trajetórias para um tempo de mudanças e desafios. As implicações são que, de fato vêm ocorrendo rupturas na responsabilidade da esfera pública justificadas pela restrição fiscal, no entanto, há forte posição política e ideológica de extrema-direita do governo federal com ações do Neoliberalismo. As possibilidades para fazer frente às mudanças ocasionadas pelas políticas de austeridade fiscal e restrições de custeio e financiamento nas IES públicas compõem caminhos de desafios.

As possibilidades serão geradas pela sociedade civil via Terceiro Setor, como amparo próprio à operacionalidade de bens e serviços públicos e em busca de captação de recursos privados. É neste momento que a relação público/privada tende a ser fortalecida, no caso do ambiente universitário, amparadas pelas legislações que ofertam alternativas e por políticas governamentais anteriormente projetadas para PD&I. Se a legislação prevê a participação da esfera privada, via Terceiro Setor, para a CT&I com as IES, esta é uma das opções reais que se apresentam, sendo a Fap o exemplo centralizador dessas opções. As políticas de CT&I de um país têm intrínseca relação com as políticas econômicas e as decisões da gestão que estimularão a participação da esfera privada nos esforços com a cooperação em busca de desenvolvimento.

Acerca do desenvolvimento nessa área, estudos realizados pelo Pintec/IBGE⁹⁵ e pelo CIS/Comunidade Europeia⁹⁶, em 2000 e 2014, identificaram o perfil da CT&I no Brasil e nos países da União Europeia (UE), através de dados comparativos. Os resultados mostraram que o Brasil, em 2000, apresentava “baixo dinamismo inovador” (taxa de inovação⁹⁷ de 26%),

⁹⁵ Pintec é a Pesquisa de Inovação Tecnológica que cobre avaliações trienais, vinculada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) (IPEA, 2018b).

⁹⁶ A referência conceitual e metodológica da Pintec é baseada no Manual Oslo, modelo proposto pela Oficina de Estatística da Comunidade Europeia (*Statistical Office of the European Communities - Eurostat*), consubstanciado na versão da *Community Innovation Survey - CIS*, do qual participaram 15 países-membros da Comunidade Europeia (IPEA, 2018b).

⁹⁷ A taxa de inovação é o indicador utilizado pelo Pintec que determina as variações no mercado interno nacional entre: empresas que introduziram inovações/total de empresas. O resultado é apresentado demonstrando impactos por setor e regiões (IPEA, 2018b).

sendo o 12º colocado dos 13 países considerados na análise. Havia alta concentração dos dispêndios financeiros na aquisição de máquinas e equipamentos (patrimônio) e baixa concentração em atividades de PD&I; havia poucas relações de cooperação para projetos com outras empresas ou instituições, o financiamento público brasileiro era tímido em relação aos países da UE. Portanto, em 2000, o Brasil tinha perfil de “baixo dinamismo inovador” (IPEA, 2018a). Interessante é que, em análise do tema, o IPEA ressalta que existem brasileiros pesquisadores com alta qualificação e grande expressão na produção científica mundial, mas como o país não efetivou Políticas de Inovação com tendências de fortalecimento e reconhecimento, os pesquisadores nacionais buscaram outros países.

A partir de 2000, as políticas governamentais focaram em aumentar verbas no orçamento, investir em educação superior, realizar parcerias, desenvolver arcabouço legal atualizado e incentivo de financiamento público para renovar as infraestruturas. De lá para cá, ocorreram alterações com criação dos fundos setoriais⁹⁸; a instituição da Lei de Inovação (2004) e da Lei do Bem (2005)⁹⁹, relacionadas a incentivos fiscais à inovação, subvenção econômica e equalização de juros; fomentaram-se chamadas públicas e editais para o estabelecimento de projetos de CT&I e PD&I, dentre inúmeros projetos de disseminação de conhecimento sob a responsabilidade das IES e Faps (IPEA, 2018a). Como resultado dessas políticas com mudanças e alteração na dinâmica de CT&I, esperava-se:

maior busca pela inovação nas empresas; alteração do perfil do processo inovativo, prioridades nas atividades de P&D nas empresas; aumento dos arranjos cooperativos para a inovação entre ICTs e empresas, entre IES e Faps; e que empresas inovassem em produtos e mercado (IPEA, 2018a, p. 45).

No entanto, na pesquisa refeita em 2014, pelas mesmas agências Pintec/IBGE e CIS/Comunidade Europeia, o Brasil continuava apresentando taxa de inovação abaixo da média da União Europeia. A pesquisa, no Brasil, está concentrada em empresas de menor porte, sem dinamismo inovador e direcionada apenas aos resultados em processos, enquanto União Europeia apresenta concentração de inovação em empresas de maior porte, e em seu dinamismo inovador direciona resultados em produtos ou em produtos e processos. O Brasil

⁹⁸ As principais instituições com fundos setoriais foram a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que geriu recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão responsável pela concessão de bolsas de pesquisa e capacitação, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que também instituiu diversos programas voltados à inovação (IPEA, 2018b).

⁹⁹ A Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) permite a dedução de até 100% no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das despesas em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), além de possibilitar amortização e depreciação aceleradas dos bens patrimoniais em uso para este fim.

tem baixas porcentagens de empresas desenvolvendo atividades de PD&I em âmbito interno e externo das parcerias público/privadas; altas porcentagens de empresas importando máquinas, equipamentos e *softwares*; menores porcentagens de empresas inovadoras, participando de arranjos cooperativos. Segundo este relatório IPEA (2018a), o Brasil foi enquadrado, em 2014, com perfil de “imitador dependente”.

De 2000 a 2014, mesmo com mudanças propostas pelos programas dos governos no direcionamento das Políticas de Inovação, o país não alterou o seu perfil como se esperava: em 2000, o Brasil apresentava “baixo dinamismo inovador”, 14 anos depois, o país apresenta perfil de país “imitador dependente”. O perfil avaliado pelo Pintec, pouco se alterou, no entanto, não houve falta de investimento de recursos financeiros públicos, o Brasil está entre os mais altos valores mundiais; mas mantém a subordinação da lógica da dependência como “país imitador” (IPEA, 2018a). Os instrumentos de atuação foram ampliados, regulamentos legais criados, políticas estratégicas observaram demandas do mercado e demandas sociais e propõem, dentre outras atuações, a aproximação das esferas público/privadas para a efetivação de produtos e processos de inovação.

O cenário é desafiador: o Brasil precisa manter equilíbrio fiscal e estabilidade monetária, racionalizar as decisões dos gastos públicos e decidir sobre investimentos em áreas estratégicas para geração de conhecimento, inovação, riqueza e desenvolvimento. O que se observa como busca pelas Políticas Públicas de CT&I e as recentes regulamentações em âmbito federal e estadual é a possibilidade de renovar configurações de parcerias institucionais para garantir uma estratégia de desenvolvimento local e para o país. As soluções perpassam pela aproximação das esferas pública e privada para a inovação, porque não há como manter o mesmo padrão de “baixo dinamismo” ou de “imitador dependente”, como avaliado pelo Pintec até 2014, esperando apenas mais recursos públicos.

Em análises sobre este cenário, o IPEA (2018a) manifesta que, não há como ser um país forte ou avançado sem conhecimento e Inovação Científica e Tecnológica. A aproximação das esferas pública e privada juntamente com os instrumentos regulatórios são realidades que associadas aos arranjos institucionais tendem a efetivação desse fortalecimento e avanço em CT&I. No âmbito universitário, já existe uma estrutura de aproximação a ser aproveitada entre IES pública e Fap privada, cuja segurança (jurídica e operacional) trará a credibilidade e solidez institucional. É na sistemática dos arranjos institucionais que mecanismos de Governança se fazem necessários na utilização dos recursos públicos e privados, especialmente para a conformidade de regramentos internos e legais construídos em Programas de *Compliance*.

2.4 Mecanismos de Governança: *Compliance* como arranjo institucional

A utilização dos modelos de Governança está em construção no Brasil na esfera pública, seja como modelo paralelo a uma lógica gerencialista, proposta desde a Reforma Gerencial/1995 e embasada na eficiência e no desempenho com objetivos direcionados a atender ao cidadão como cliente (PAES DE PAULA, 2005a), ou, como modelo mais avançado fomentando a participação e cooperação entre parceiros e relacionados em busca de atender objetivos predefinidos (SECCHI, 2009). Fato é que mecanismos, instrumentos e práticas têm sido utilizados com mais frequência na relação público/privada.

Ainda que, nos modelos de Governança aqui apresentados, pareçam existir um *trade off* entre a lógica gerencialista da NGP ou as relações entre parceiros, o que se percebe, de fato, é uma coesão e até sobreposição desses modelos, formatos e objetivos: a lógica gerencialista sendo usada na cooperação entre parceiros público/privados. É por isso que a Governança é um processo em construção em termos de definição de regras internas por arranjos institucionais, buscando utilizar práticas específicas direcionadas às necessidades em âmbito público, e em especial, à simbiose público/privada.

Essas regras a serem definidas constituem o Programa de *Compliance*, que está implicitamente relacionado aos princípios constitucionais, especialmente o Princípio da legalidade que determina que, todos que recebem recursos públicos devem prestar contas sob as regras do Direito Administrativo. No entanto, o Programa de *Compliance* que se apresenta aqui é a gestão dessas informações e regras para usar melhor os recursos, discutir o custo desses controles internos e a efetividade desses controles.

Para além da Governança, ser um processo em construção nas instituições, o que se constrói é a maturidade da gestão, que, no caso das Faps foi efetivado, em busca de estruturas, sistemas, controles, planejamentos, práticas que viabilizassem a operacionalização dos seus objetivos. Para Soares e Prete (2018), ao longo da trajetória as Fundações de Apoio buscaram aperfeiçoamentos possíveis nos cenários que se apresentavam em construção, dentre os quais, destacam-se:

a melhoria de suas práticas de Governança Corporativa; informatização e atualização tecnológica; normatização de processos [...]; evolução da maturidade na gestão de processos e de projetos; implementação de gestão e controle orçamentário; planejamento estratégico; monitoramento de indicadores de desempenho; gerenciamento de riscos operacionais e político-administrativos; gestão de pessoas; construção de código de ética, conduta e transparência; entre outras iniciativas de *Compliance* (SOARES E PRETE, 2018, p. 58).

Há na Governança aspectos a serem evidenciados, de acordo com a amplitude dos conceitos nesses modelos. De forma geral, o primeiro modelo, consta das disposições do plano de Reforma/1995 com a utilização da Governança Pública para o novo desenho da estrutura do Estado com utilização da descentralização. A Governança abrangeria certa governabilidade das relações, dos envolvimento do governo com os setores “públicos não-estatais”. E as práticas de Governança estariam vinculadas às questões de gestão, em especial gestão da atividade financeira do Estado, entre a obtenção das receitas e as decisões pela realização das despesas. Para Bresser-Pereira (1997, p. 40), “existe Governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma”.

A noção de Governança, como apoio à governabilidade, está inserida nas argumentações de Bresser-Pereira (1997), no sentido de apoio às relações público/privadas a serem fomentadas entre Estado e sociedade, ainda que, intermediado pelas mesmas questões externas como o dinamismo do mercado globalizado e pelas crises internas de gestão burocrática e com poucos recursos. É que ao propor processos de descentralização, publicização, privatização e novos arranjos institucionais através da ampliação da execução dos “serviços não-exclusivos” para o Terceiro Setor, a Reforma/1995 já apontava para a necessidade da utilização de instrumentos que garantissem eficiência e desempenho associados à transparência, controle e responsabilização dos gestores e atores envolvidos. A Reforma/1995 já apresentava a Governança como uma estratégia.

O plano da Reforma/1995 apontava ainda, para que o conceito de Governança englobasse a execução de atividades, das interações internas dos grupos sociais que se formam dentro da estrutura dos setores governamentais e para as estruturas do Terceiro Setor fortalecendo as parcerias público/privadas. Os governos posteriores à Reforma/1995 mantiveram o posicionamento da construção dos modelos e práticas de Governança nas instituições.

Com o foco nas instituições, a Governança descrita na Reforma/1995 previa abarcar tanto o atendimento das necessidades estruturais, com a ressignificação em “público estatal, não-estatal e privado” participando nas atividades internas, quanto um conjunto de sistemas e processos que direcionassem ações e suas responsabilidades entre gestores e seus relacionados internos e externos (*stakeholders*), das esferas pública/privada na produção de resultados.

A Governança ressalta a ideia de cooperação entre os diversos atores para gerenciar interesses e conflitos, e se traduz na capacidade de estabelecimento de metas que por ações específicas se direcionem a alcançar objetivos predefinidos através das práticas (BRASIL,

CASA CIVIL, 2018). Para construir práticas de Governança as organizações precisam moldar suas regras e decisões, legitimar suas ações em busca da eficiência e desempenho.

Dentro das instituições, essas práticas de Governança prescindem das pessoas que desenvolverão papéis e ações (desde a mais alta administração e seus comitês internos até o mais elementar agente na operacionalização) em prol do trabalho que fazem e da imagem que querem propagar. Para que essas práticas ocorram, tanto as próprias organizações quanto seus agentes internos efetivarão arranjos institucionais necessários à efetivação da Governança com o intuito de atingir desenvolvimento econômico e social. Nesses arranjos específicos, o Primeiro Setor necessita manter uma relação de coerência e unicidade com as práticas de Governança junto ao Segundo e Terceiro Setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A justificativa para práticas de Governança se dá com a necessidade de fortalecer a confiança da sociedade nas instituições e em suas relações através do aprimoramento institucional. A confiança nas relações traz legitimidade à atuação pública: os cidadãos legitimam um governo quando aceitam que os arranjos institucionais são apropriados, com ações adequadas e desempenho satisfatório para a sociedade. Aqui cabe questionar que, naturalmente as ações adequadas e eficientes, assim como os desempenhos satisfatórios, dependerão de situações específicas, de acordo com o contexto local, estrutural e histórico das instituições. Portanto, as práticas de Governança não são modelos universais e atemporais; são ajustadas às realidades e reexaminadas com frequência para adequação e atualização.

E ainda que cada instituição adapte-se a uma prática de Governança conforme suas características, objetivos e nível de maturidade institucional para executá-las, barreiras podem ocorrer; como a insegurança jurídica que se torna insegurança decisória das ações gera entraves, como o excesso de legislações que levam às interpretações diversificadas que geram obstáculos e burocracia.

As práticas da Governança vão requerer um formato individualizado e adequado para a instituição, mas que considere a simplificação dos processos diante de regras externas e internas. Entretanto, não é só porque se considere a utilização da Governança que as soluções surgirão como mágica; este é um dos passos em busca dos objetivos da instituição; existem outros passos para que o uso da Governança se estabeleça vinculados à vontade dos gestores, aos direcionamentos das políticas externas, ao contexto socioeconômico que influenciam diretamente na prática dos mecanismos de Governança. Os arranjos institucionais tornam-se arranjos de Governança com a utilização de mecanismos do FCDA - *Fairness* (tratamento justo e igualitário entre todos os correlacionados), *Compliance* (conformidade e integridade

de regras e ordenamentos), *Disclosure* (divulgação e transparência), *Accountability* (a responsabilidade pela prestação de contas) (IBGC, 2014).

Esses aspectos conceituais abarcam visões macro e microdirecionadas da execução da Governança, com a condução das práticas numa construção individualizada: a própria organização moldará a adequação das necessidades em seu ambiente institucional, desde que, não esqueça que está sob o condicionamento das regras gerais formais (leis).

Na relação público/privada, considerando o envolvimento de recursos públicos e de objetivos de interesse público, as instituições têm sido estimuladas pelos órgãos de fiscalização e de controle, como TCU e CGU, ao cumprimento rigoroso das determinações legais e adoção das boas práticas da Governança direcionadas à liderança, estratégia e controle. As práticas e regras nacionais estão harmonizadas com direcionamentos internacionais determinados anteriormente pelo Banco Mundial, pela OCDE e pelo COSO¹⁰⁰. Nas relações público/privadas o Banco Mundial liga Governança à capacidade de governar e articular diversos setores da sociedade (IBGC, 2014; SGUISSARDI, 2002; SGUISSARDI, 2005).

A exposição desses mecanismos de Governança apresenta pontos de divergências e singularidade em cada esfera, o que leva a questionamentos se o formato que se iniciou na esfera privada, então denominada Governança Corporativa, poderia ser de todo apropriado para utilização nas relações da esfera pública. Isto porque, a Governança ganhou força inicialmente, na década de 1980, na esfera empresarial nos EUA e Europa pelo dinamismo de mercado e expansão das transações financeiras – a Governança Corporativa estava sempre embasada numa vertente financeira (IBGC, 2014). A esfera pública, para além da sua atividade financeira de obtenção de receitas, apresenta características singulares que a diferenciam da Governança Corporativa. Essas diferenças podem ser assim apresentadas:

i) Quanto ao cumprimento das conformidades (*Compliance*), a esfera pública sendo “criatura da lei”¹⁰¹, conforme o Princípio constitucional da legalidade tem suas condutas limitadas por um contexto racional-legal que até engessa a construção dos regimentos internos; a esfera privada, por sua vez é “tutelada pela lei”, tem a liberdade de agir de acordo com suas escolhas, desde que não realize ações com tipos criminais que infrinjam a lei e que possam merecer penalizações, essa liberdade privilegia a construção de regras internas;

¹⁰⁰ COSO é o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, uma organização sem fins lucrativos, criada nos EUA em 1985, dedicada a melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos (BANDAROVSKY, 2019, p. 11).

¹⁰¹ “Criatura de lei” é expressão usual para designar o ente público que só pode fazer o que está expressamente descrito em lei, ao passo que “tutelado da lei” compreende o modo de agir do ente privado que pode fazer tudo, desde que não haja proibição expressa em lei (DI PIETRO, 2017).

ii) Quanto ao *Disclosure*, na esfera pública há uma imposição de transparência e divulgação que são imprescindíveis para validação dos atos administrativos e atingimento das finalidades; a esfera privada pode utilizar o sigilo para fins de validação dos seus objetivos intrínsecos operacionais com seus produtos e serviços sujeitos à concorrência de mercado e sigilo das questões fiscais. Na CT&I, por exemplo, enquanto a esfera pública além de prestar contas pelo uso dos recursos pretende divulgar resultados e descobertas, para através do pioneirismo justificar a manutenção dos investimentos na área, nas empresas estas querem manter os segredos de Propriedade Intelectual para maximizar a captura de ganhos; dessa forma, a Fap não pode publicizar todas as suas informações;

iii) Quanto ao *Fairness*, que direciona os tratamentos de forma mais justa e equilibrada com os *stakeholders*, a esfera pública busca por parceiros na realização dos seus objetivos e da sua atividade financeira, obtendo Receitas e gerindo-as através das Despesas públicas para satisfazer as necessidades da vida em sociedade, há um envolvimento de todos em prol de objetivos sociais; quanto à esfera privada, as relações se efetivam, na sociedade Capitalista, em busca de formas de ganhos para efetivar a sobra lucrativa que mantém a sua atividade financeira;

iv) E quanto à *Accountability*, que se relaciona à autoridade e responsabilidade pelas prestações de contas, considerando o compromisso de se demonstrar o que foi realizado com os recursos recebidos, a esfera pública tem as responsabilidades ampliadas porque leva as informações para o olhar do controle externo e do controle social dos cidadãos, é o Estado prestando contas para a sociedade; enquanto a esfera privada presta contas de uma forma direcionada aos seus investidores, sócios e fisco estatal no pagamento da sua tributação, é o ente privado prestando contas aos *stakeholders*.

Com a exposição de alguns tópicos de diferenciação da esfera pública e privada na utilização de mecanismos de Governança, verifica-se a necessidade de um olhar cauteloso para a Governança, que não pode ser responsabilizada como a forma potencial de resolver os problemas institucionais. É um olhar compreensivo para as Faps nesse contexto porque tem a característica da hibridez em ser privada e gerenciar recursos de interesses públicos, e interligar outros entes públicos e privados.

A intermediação da utilização da Governança entre as esferas pública e privada teria que convergir esses mecanismos de *Fairness*, *Compliance*, *Disclosure*, *Accountability* em seus arranjos institucionais. Neste contexto, a Governança nas instituições seria descrita como um “processo por meio do qual, atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que

moldam e são moldadas” (BRASIL, CASA CIVIL, 2018, p. 18). Há uma diferença entre meramente determinar a utilização da Governança e construir o formato da utilização dos mecanismos da Governança.

Após 1990, buscou-se, nos discursos, nos projetos governamentais, na estruturação da Reforma Gerencial do Estado, uma equiparação da atuação da esfera estatal com as regras das atividades privadas, sendo que, as atividades a serem realizadas deveriam ser o mais próximo possível da gestão privada e regras de mercado. Para Paes de Paula (2005), essa equiparação visava que as diretrizes da Governança Corporativa empresarial e suas *Compliances* privadas fossem vinculadas às diretrizes da Governança Pública e suas conformidades públicas, que estão em si mesmas, direcionadas pelo Princípio Constitucional da Legalidade, porque um ente público só pode fazer o que está expressamente determinado em lei. A onda de reformas gerencialistas mostrou-se como processo de repetição de modelos e modismos gerenciais do setor privado para o público, como ocorrendo de forma a uma parecer com a outra, sem considerar as especificidades que os sistemas possuem, mesmo porque a busca desenfreada por eficiência e desempenho nem sempre refletem as demandas que a sociedade espera (PAES DE PAULA, 2005b, p. 41).

O modelo de Estado da Reforma Gerencial/1995, direcionado à descentralização dos serviços (de acordo com a propriedade “estatal, público não-estatal e privada”) e direcionado aos desempenhos de processos nas instituições, conforme determinações do gerencialismo está fortemente ligado às inovações da Governança Corporativa iniciada como forma de gestão na lógica privada empresarial. No PDRAE (1995, p. 45) a reforma do aparelho do Estado apresenta como objetivo global a premissa de aumentar a Governança, no sentido de orientar e instrumentalizar as instituições estatais em suas relações para a eficiência e efetividade. O objetivo é ter capacidade financeira/gerencial e atender aos cidadãos, que seriam cidadãos/clientes, a exemplo das formas privadas. A proposta desde a Reforma/1995 é a formalização das políticas de Governança.

Uma política de Governança promove e fortalece o Estado de Direito, protege deveres e direitos, garante que os acordos entre a esfera pública e privada sejam executáveis e confiáveis. Recentemente, o Decreto federal nº 9.203/2017, denominado “Decreto da Governança” trouxe essa ideia da política da Governança nas relações da, e com a esfera pública, como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de Políticas Públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, DECRETO Nº 9.203/2017).

No referido Decreto, que não se contrapõe aos normativos já existentes no direcionamento entre Faps e IES, notadamente a “Lei federal das Faps/1994”/1994, o MROSC e MRCTI, mas as complementa; as formas legais já anteriormente estabelecidas vão especificar junto com a Governança a busca pelos 4 E’s da gestão pública: Eficiência, Eficácia, Economia e Efetividade. Ou seja, fazer com que as ações governamentais ocorram da melhor forma possível, corretamente, produzindo objetivos pretendidos com a utilização dos recursos financeiros disponíveis, ao melhor custo-benefício, com a efetiva satisfação do cidadão.

Na última década, com o fortalecimento e autonomia das instituições públicas de fiscalização e controle e a liberdade de imprensa, o quadro de irregularidades como corrupção e desvios, envolvendo agentes públicos e empresas privadas, passou a ser amplamente noticiado. Essa situação leva à perda de credibilidade das relações público/privadas e seus agentes. Isso não quer dizer que essas irregularidades sejam um problema recente e nem exclusivo do Brasil¹⁰², algumas avaliações dos desvios de finalidades nas relações entre esfera pública/privada com indícios de corrupção ocorrem desde muito antes, a exemplo das irregularidades enumeradas nos Acórdãos do TCU (2014).

A tomada de consciência dos problemas gerados pelos desvios e corrupção em todos os níveis e nas esferas pública/privada, e entre estas esferas, resultou na promulgação da “Lei Anticorrupção” brasileira ou “Lei da Empresa Limpa” (Lei federal nº 12.846/2013), com regulamentação via Decreto federal nº 8.420/2015. Este Decreto, no artigo 18, inciso V estabelece que através dos mecanismos de Governança seja implantado nas instituições o “Programa de Integridade” (Conformidade ou *Compliance*) com análise periódica e mapeamento dos riscos. O Decreto esclarece ainda, que o Programa de *Compliance* implantado pode ensejar redução de multas para as empresas privadas em eventuais processos de responsabilização (BANDAROVSKY, 2019, p. 5).

Compliance vem do inglês “*to comply*”, que significa estar de acordo, se comprometer e estar submetido a uma regra ou determinação. O substantivo *Compliance* é sinônimo de complacência, conformidade, integridade. *Compliance* é agir de acordo com a lei, com a norma, com a política interna de uma instituição (KALAY, 2018). Tem como função evitar

¹⁰² Acerca destes desvios e irregularidades, desde 1995, através da ONG “Transparência Internacional” (2018) é divulgado o “Índice de Percepção da Corrupção” dentre 180 países. O Brasil, em 2012, atingiu 43 pontos na avaliação da corrupção ficando em 69º lugar. Desde então, o país vem caindo posições e em 2018 atingiu sua pior classificação, com avaliação de 35 pontos, estando classificado em 105º no nível de corrupção e falta de controle. Esse resultado evidencia uma institucionalização da macrocorrupção sistêmica, divulgada nas redes sociais e de informação (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

que uma instituição pratique atos irregulares, e mais além, assegurar que pessoas físicas tenham situações intermediadas por regras, visto que, nem todas são íntegras.

Um programa de *Compliance* é um sistema complexo e organizado, composto de diversos componentes, que interage com outros componentes de outros processos de negócios [...] depende de uma estrutura múltipla que inclui pessoas, processos, sistemas eletrônicos, documentos, ações e ideias. A esses componentes dá-se o nome de pilares do programa de *Compliance*. [...] suporte da alta administração, avaliação dos riscos, código de conduta e políticas de *Compliance*, controles internos, treinamento e comunicação, canais de denúncias, investigações internas, *due diligence*, monitoramento e auditoria (SIBILLE e SERPA, 2019, p. 3).

O programa de *Compliance* provoca um novo posicionamento no ambiente de negócios no país, especialmente aos entes privados que estão correlacionados a esfera pública e seus recursos financeiros, sujeitos a riscos de envolvimento em processos de corrupção. O CONFIES (2018) informa em censo anual que 40% das afiliadas respondentes possuíam Programas de *Compliance*. A título de exemplificação, em Minas Gerais, o Decreto estadual nº 47.185, de 12/05/2017, instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI) para regular as relações público/privadas, e a Fundação de Amparo a Pesquisa em Minas Gerais (FAPEMIG) expediu a Deliberação nº 133, de 04/12/2018, em que há diversos estímulos às Faps que implantarem Programas de *Compliance* para segurança dos processos.

Artigo 3º - As Fundações de Apoio - Gestoras que comprovarem possuir Programa de Integridade ou *Compliance* em efetiva execução, farão *jus* ao percentual adicional de 1%, para projetos acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único: Os Projetos acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) serão executados preferencialmente por Fundações de Apoio - Gestoras que tenham Programa de Integridade, *Compliance*, ou similar, visando assim mais segurança na execução destes projetos (FAPEMIG, DELIBERAÇÃO Nº 133/2018).

A situação atual determina na esfera privada e “pública não-estatal”, específicas do Segundo e Terceiro Setor, respectivamente, condutas de Governança que tendem a ser positivas a todos que se envolverem. Nas empresas, a montagem de estruturas e Programas de *Compliance* podem ser evitadas as punições, sanções, multas, criminalizações e prisões dos dirigentes. Por outro lado, a utilização da estratégia das práticas de Governança pode indicar nas instituições e seus *stakeholders* um *marketing* de confiabilidade perante a sociedade.

No programa de *Compliance* há possibilidade da participação cidadã através dos canais de denúncia, fomentando cidadania. A utilização dos mecanismos de Governança pode minimizar práticas e envolvimento em erros e subterfúgios que geram repúdio da população. Quanto aos órgãos de fiscalização, a exemplo dos Ministérios Públicos, das Polícias Federais, dos Tribunais de Contas e Controladorias, podem manter o estímulo à utilização do programa

de conformidade de forma mais efetiva, por estarem preparados para lidar com esquemas de corrupção e fraudes, até mesmo em casos mais complexos.

O Decreto federal de Governança, nº 9.203, de 2017, trouxe, em seu art. 19, inciso II, a previsão de existência de uma unidade responsável nos órgãos e entidades públicas em âmbito federal pela implementação da Governança e seu programa de integridade (*Compliance*); nesse momento, os arranjos institucionais serão arranjos para a Governança.

O programa de integridade, por sua vez, é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais – positivos e negativos – que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público (BRASIL, CASA CIVIL, 2018, p. 75).

A tendência para as dinâmicas das relações público/privadas necessárias às diversas disposições da CT&I no país é a utilização dos Programas de *Compliance* que reúnem leis externas, determinações contratuais, instrumentos e diretrizes das atividades e políticas de auditoria interna e dos controles internos que visam transparência e prevenção aos erros e à corrupção, organizadas e direcionadas para a promoção da integridade institucional. Mas, acima de tudo, os regramentos internos institucionais, baseados nos diversos arranjos para que os procedimentos ocorram e atendam aos fins, como o amparo que a Fap deve direcionar às apoiadas. Para Bandarovsky (2019), na operacionalidade do programa de *Compliance* são evidenciados eixos importantes de formalização da Governança como o comprometimento e apoio da alta administração, a existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade, a análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade e um monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

De forma específica, na relação IES e Fap, o programa de conformidades é importante para trazer a renovação desta relação público/privada, para a manutenção das atividades e da credibilidade perante a sociedade. A proposta é, através do Programa de *Compliance*, determinar novos arranjos institucionais para definir o que é preciso fazer e o que se escolhe fazer em termos de comprometimento com a Governança, porque, de forma específica, a Fap está na centralidade dos arranjos possíveis na efetivação de inúmeros projetos para o país.

Novamente aqui uma reflexão se faz importante, o *Compliance* exige comprometimento e apoio da gestão das Faps e envolvimento dos parceiros internos e externos para composição e gestão das regras. Ainda que fomentada por arranjos institucionais, a racionalidade legal e o rigor das regras internas podem ocasionar um efeito negativo: a quantidade excessiva de regras pode levar ao distanciamento da participação e

cooperação dos parceiros privados. Com essa ocorrência IES e Faps terão dificuldades na captação de parceiros e na efetivação da eficiência e desempenho. A preocupação é que, sempre que houver rigor legal e das regras internas pode-se fomentar a não cooperação voluntária nos processos, a não cooperação mina a eficiência e desempenho da relação entre as instituições. O excesso de regras pode limitar os processos de criação, de inovação e de execução; pode desestimular o cumprimento do Programa de *Compliance* pelos *stakeholders*.

Excesso de regras que limitam processos direciona-se na contramão dos objetivos da Governança nas instituições público/privadas, que é justamente manter a parceria em prol de objetivos, garantida pelo cumprimento das formas e regras. Excesso de regras pode limitar os objetivos do contexto em que as Faps estão inseridas em apoio às IES, inclusive com sua função intrínseca como Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs). Há um movimento atual com direcionamento das possibilidades legais e das políticas governamentais do Sistema Nacional de Inovação (SNI), em que as Faps, em razão do objeto de atuação e da expertise, possam intermediar a participação da esfera “pública estatal e não-estatal” e da esfera privada social e empresarial em busca do desenvolvimento econômico e social do país.

No próximo capítulo, apresenta-se a proximidade entre as instituições, determinadas na “Lei federal das Faps/1994”, no MRCTI, bem como nas adequações realizadas em Minas Gerais em face da recente “Lei mineira das Faps” (Lei nº 22.929/2018), seu Decreto de Regulamentação e o Marco Estadual da Inovação ou Decreto (MG) de Inovação (Decreto nº 47.442). Para além dessa proximidade estrutural e do embricamento institucional entre IES e Faps, em razão do objeto de atuação, novas oportunidades estão expostas nas políticas de Inovação Científica e Tecnológica, trazendo centralidade nas expectativas dos arranjos a serem efetivados.

CAPÍTULO 3 - CENTRALIDADE DAS FUNDAÇÕES DE APOIO NAS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

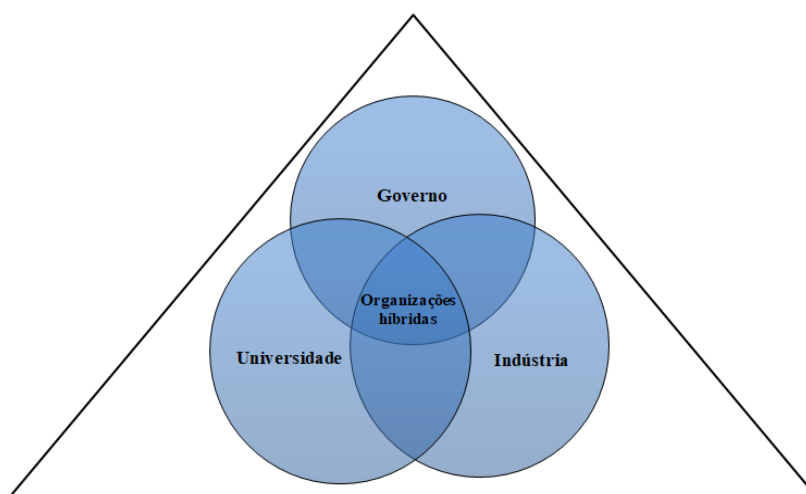
As Fundações de Apoio vêm atuando, como exposto metaforicamente no item 2.1.1, em movimentos como ondas, entre o ir e vir das possibilidades para o *modus operandi*, seja como “escritórios de gestão” ou “escritórios de transferência de tecnologia”. As formas de atuação das Faps apresentam especiais características na hibridez entre o público/privado, de acordo com as definições internas, os acordos de cada gestão, mas correlacionando as necessidades da IES apoiada.

O movimento em ondas que toma centralidade, na atualidade, envolvendo a relação IES e Fap direciona para uma atuação com “postura mais ativa” como “escritórios de transferência de tecnologia”. A histórica tensão público/privada na relação entre IES e Fap vai sendo ampliada para a participação de outros atores, interações e arranjos institucionais, especialmente, identificando as *“Implicações das Políticas de Inovação Científica e Tecnológica na relação universidade e Fundação de Apoio”*.

A inovação tem sido motor do crescimento econômico e desenvolvimento social em diversos países, com diversificação nos sistemas e ecossistemas de impulsionamento e na relação entre as esferas, o que, conforme exposto no item *“Sistemas, modelos e financiamento da inovação”* tem se tornado influências para a definição do modelo brasileiro. Destaca-se nesse dinamismo de inovação, a Teoria de Etzkowitz e Zhou (2017) quanto à “Tríplice Hélice”, que se apresenta, conforme Figura 11, com a união da indústria, representada pelo mercado com suas empresas, associado a um Estado cujo governo seja empreendedor e uma universidade empreendedora. O empreendedorismo no ambiente acadêmico, no sentido de proatividade, de utilização do conhecimento gerado, quando todos são chamados a estreitar as relações entre os setores de forma que haja um benefício social ou econômico, para além do benefício quanto ao conhecimento. O papel das Faps com sua expertise é intermediar esse dinamismo e impulsionamento devido sua natureza de hibridez.

No Brasil, a construção da “Tríplice Hélice” está presente em todo um sistema de interação e de utilização do “público estatal, não-estatal e privado” que vem, ao longo dos anos, tomando forma com forte presença nos dispositivos dos marcos regulatórios do Terceiro Setor (MROSC) e da Inovação Tecnológica (MRCTI), trazendo fortemente a relação público/privada e o elemento do empreendedorismo.

Figura 11 - Estrutura social da “Tríplice Hélice”



Fonte: Etzkowitz e Zhou (2017, p. 41).

Os dispositivos do MROSC e do “*Marco Regulatório da CT&I*” que são aplicáveis às Faps, ampliam e reforçam os objetivos dessa participação institucional, mas, por vezes, tantos artigos de leis e volume de normativos e de matérias equivalentes, levam à interpretações equivocadas, que se sobrepõem. É nesse “*Cenário da CT&I no Brasil juntamente com as Fundações de Apoio*”, que, busca-se a segurança (jurídica e operacional), diante de um emaranhado de normatizações que são expedidas e vêm gerando acúmulo de entendimentos, por vezes, até divergentes.

A solução parece tender para uma nova formalização legal, um marco regulatório exclusivo das Faps, onde sejam compilados, como estratégia, todos os regramentos que se relacionam às atividades das Faps. Apesar dessa sugestão de unificação das regras das Faps em um único marco parecer distante e utópica, existe solução mais plausível que os Estados-membros vêm realizando, com o intermédio da competência concorrente: atualizando suas leis estaduais e/ou mobilizando procuradorias e órgãos de controle na unificação de entendimentos.

Nos itens sobre a “*Promoção da inovação no Estado de Minas Gerais*” e a “*Normatização do ecossistema de CT&I em Minas Gerais*”, identificam-se peculiaridades regionais, como as características climáticas e socioeconômicas, mediante um ecossistema de cooperação de CT&I, com expressiva atividade científica e experiência de pesquisa, o que em feito o Estado de Minas adiantar ações, programas governamentais e a interação público/privada¹⁰³. Como exemplo recente, o Estado mineiro priorizou a publicação:

¹⁰³ O Estado de São Paulo utilizando da sua competência concorrente e prerrogativa legal emitiu seu próprio Decreto (SP) nº 62.817/2017 para regulamentar o MRCTI, antes mesmo do Decreto federal nº 9.283/2018.

a) da Lei nº 22.929 de 12/01/2018, que é a “Lei das Faps” em nível estadual;

b) dos Decretos (MG) nº 47.442 de 04/07/2018 (Marco Estadual da CT&I) e nº 47.512 de 15/10/2018 que tanto regulamentam a Lei (MG) nº 22.929/2018, quanto os procedimentos do MRCTI (Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei nº 13.243/2016), regulado pelo Decreto federal nº 9.283/2018, que, por sua vez, define as políticas de CT&I nacionais¹⁰⁴.

A regulamentação se faz essencial porque as Faps exercem influência de forma recíproca na relação com as instituições apoiadas e com as que, em âmbito destas apoiadas, se tornam parceiras ou contratadas, direta ou indiretamente. As Faps mantêm uma relação próxima com as Fundações de Amparo à pesquisa ou Ciência e Tecnologia, a exemplo da FAPEMIG, FAPESP, Fapesc, Fabesb¹⁰⁵, dentre outras instituições.

A importância das fundações em atuar como um mecanismo no ambiente universitário é diferenciada, multifacetada; desde sua configuração de arranjo institucional inicial de apoio às IES, até o momento do fomento governamental pelas políticas de descentralização e publicização ampla na essência do Terceiro Setor. Mas é a vinculação como incremento e incentivo à CT&I em “escritórios de transferência de tecnologia” que toma centralidade.

As Faps, como parte integrante das políticas e prioridades do Estado, conforme determinações da Emenda Constitucional nº 85/2015 e do MRCTI, são gestoras, intermediadoras, parceiras ou contratadas na obtenção de processos, serviços e produtos, atuando de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, local e nacional.

3.1 Implicações das Políticas de Inovação Científica e Tecnológica na relação IES públicas e Fundação de Direito Privado de Apoio.

É a esfera pública que tem sido pioneira no financiamento da inovação, o caso brasileiro pode ser exemplificado com o “investimento público em ciência, tecnologia e inovação, inovação via compras públicas, inovações institucionais econômicas ou políticas, inovação no serviço público ou organizacional” (IPEA, 2017b, p. 17-18). O Estado tem um papel de protagonismo como fonte de inovação desde a era das grandes ferrovias até o advento da *internet* (POLLITT, 2011; MAZZUCATO, 2013), arcando com os riscos iniciais que, posteriormente, levaram às inovações de produtos e serviços. No Brasil, o risco de

¹⁰⁴ Enquanto em Minas Gerais não é aprovada a atualização da Lei estadual nº 17.348/2008 em consonância com o marco federal também atualizado, os Decretos (MG) nº 47.442/2018 e 47.512/2018 estão em vigência.

¹⁰⁵ Para esclarecimento, Fapemig é a Fundação de Amparo à pesquisa de Minas Gerais; Fapesp é a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de São Paulo, FAPESC é a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina; FABESB é a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia.

apostar no alto custo das pesquisas com biocombustível (etanol), exploração de petróleo (pré-sal) e de energia (solar, eólica) são exemplos da participação e direcionamento da esfera pública com êxito dos pesquisadores do país (IPEA, 2017b).

A forma de abordagem da inovação no Brasil, fomentada pelo Estado, determina uma interação dos atores e das instituições público/privadas. A inovação assume um caráter multidirecional e sistêmico, com interação dos ambientes entre empresas, Terceiro Setor e esfera pública para compartilhar conhecimentos que possa contribuir para o desenvolvimento. “Cada interação conecta a firma inovadora com outros atores do sistema de inovação: laboratórios governamentais, universidades, departamentos de políticas, reguladores, competidores, fornecedores e consumidores” (OCDE, 2007, p. 27).

Um conceito de inovação foi apresentado pelo OCDE (2007, p. 55) no Manual de Oslo, sendo a apresentação “de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”. É nesse mesmo sentido o conceito determinado pelo artigo 2º, inc. IV do MRCTI:

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho;

Nos últimos 50 anos, a inovação tem sido sinônima de invenção, que leve a uma transação que gere ganho; o arranjo que se apresenta para essa definição na atualidade parece trazer o conceito de inovação como sinônimo do capital intelectual dos atores presentes no espaço universitário, especialmente mestres e doutores, cuja formação foi majoritariamente financiada pelo próprio Estado.

Ainda que a inovação possa ser resultado de outros espaços e atores, conforme as estruturas e sistemas de cada país, para Etzkowitz e Zhou (2017), na sociedade do conhecimento é a academia a grande detentora dos arranjos para a inovação. Essas academias tendem às parcerias, no modelo americano, com laboratórios e pesquisadores privados e no modelo europeu com organizações privadas sem fins lucrativos (DE NEGRI, 2018). No Brasil, historicamente, são as universidades públicas os espaços de realização das pesquisas, sendo chamadas para o movimento do empreendedorismo tecnológico que potencializam as ICTs (IPEA, 2017b). As Faps estão integradas nesse chamado.

A OCDE (2007, p. 57) especifica que, para ser inovação, não precisa se ater a um caráter inventivo, pode ser algo novo ou algo melhorado e divide as tipologias de inovação

em: *a)* produto: bem ou serviço novo ou melhorado significativamente respeitando suas características ou finalidades; *b)* processo: método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado; *c)* *marketing*: novo método com mudanças significativas em *design* de produto ou embalagem, posicionamento, promoção ou precificação; *d)* organizacional: novo método nas práticas de negócio da empresa, no ambiente de trabalho ou nas relações externas.

Existem outras formas de inovação e a EC nº 85/2015, junto com o Sistema Nacional de Inovação (SNI) e com a Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia (ENCT) construíram programas governamentais com as fontes de recursos para intermediar a relação entre CT&I. Toda essa estrutura possibilitou a atualização do MRCTI/2016 que vem centrar a instituição universitária pública como uma natural ICT, em parcerias com esferas “públicas estatal e não-estatal e privada” empresarial.

Inobstante o SNI determinado pelo governo federal brasileiro e os modelos que cada país pode escolher em relação à CT&I, a própria terminologia para apuração dos índices da área, para fins de compreensão ou de comparação com outras realidades, apresenta-se com complexidades. A OCDE, em parceria com a Unesco, através do Manual Frascati buscou determinar que as atividades de C&T compreendem três ações: Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), Serviços Técnicos e Científicos (STC) e Ensino e Treinamento Científico e Técnico (ETCT). O Manual Frascati/OCDE propõe a metodologia de avaliação da P&D em todos os países, apesar do Brasil ainda não ser membro da OCDE, participa com dados e entra no *ranqueamento* divulgado anualmente.

Para a OCDE, os recursos aplicados em P&D não são considerados despesa, mas, investimento em estoque de capital de conhecimento, abrangendo as ciências sociais, as ciências humanas e as artes, ciências naturais e a engenharia. A P&D, realizada em ambiente empresarial engloba pesquisa aplicada e desenvolvimento experimental; a definição de como se aloca cada tipo de pesquisa depende do tempo e do objetivo com que será realizada. O principal na identificação da P&D é a presença de criatividade e inovação.

O MCTIC no Brasil não utiliza toda a metodologia da OCDE/Unesco na divulgação dos dados, porque separa as atividades de C&T em duas ações: investimento em PD&I e investimento em ACTC (Atividades Científicas e Técnicas Correlatas). Estas últimas são atividades que contribuem para geração, difusão e aplicação do conhecimento científico e técnico. O ACTC no Brasil seria a somatória dos recursos investidos em STC e ETCT da metodologia da Unesco. Investimento em PD&I é a categoria usada tanto no Brasil, quanto na OCDE, que serve como um parâmetro, englobando as pesquisas básicas, aplicadas e o

desenvolvimento experimental, direcionados à inovação. Por isso é bem complexo comparar o que efetivamente é realizado como CT&I entre o Brasil e demais países.

A forma de atuação do Estado é o investimento público direto em CT&I para a pesquisa básica e o fomento subsidiado à PD&I para a pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico. Apesar dos conceitos de pesquisa básica, aplicada e desenvolvimento tecnológico, serem formalmente independentes, estes estão interligados quanto à realização das atividades de ensino, pesquisa, extensão, inovação entre as esferas público/privadas. A Pesquisa realizada pela FAPESP (2016, p.22) traduz conceitos da *National Science Foundation*:

Pesquisa básica - Estudo sistemático direcionado para o conhecimento ou a compreensão mais aprofundada de aspectos fundamentais de fenômenos e fatos observáveis, sem ter em mente aplicações específicas com respeito a processos ou produtos;

Pesquisa aplicada - Estudo sistemático a fim de atingir o conhecimento ou a compreensão necessários para determinar os meios pelos quais uma necessidade específica e reconhecida pode ser satisfeita;

Desenvolvimento - Uso sistemático de conhecimento ou compreensão obtidos graças à pesquisa, dirigido para a produção de materiais, dispositivos e sistemas ou métodos úteis, incluindo desenho e desenvolvimento de protótipos e novos processos.

Com mais frequência um volume maior de recursos públicos é investido em pesquisa básica nas academias, que ocorre de maneira constante e permanente, com resultados em longo prazo, para a formação do cientista, do pesquisador e da curiosidade inicial, para a descoberta. É na fase da pesquisa básica que os acadêmicos assimilam conhecimentos para suas profissões com possibilidades imaginativas, soluções e empreendedorismo para o futuro, que podem movimentar o mercado e o desenvolvimento econômico local e do país. A Coreia do Sul voltou sua atenção para a pesquisa básica e nela tem realizado alto investimento estatal, entendendo que essa curiosidade natural pode se tornar uma fonte intangível que é o conhecimento que pode ser produto ou processo no futuro (FAPESP, 2016).

Na realização da pesquisa aplicada e do desenvolvimento experimental são mais constantes investimentos da esfera privada empresarial, que pretende, em curto prazo, em menor tempo possível, a transformação da ciência em produto ou processo. Muitas vezes, esta esfera privada está subsidiada por recursos do Estado (TIGRE, 2006). Mas esta não é uma regra definitiva, porque PD&I pode ocorrer tanto com recursos públicos, privados ou subsidiados, mas no Brasil ocorre, predominantemente, com recursos públicos.

O SNI fomentado pelo Brasil é, em si mesmo, um arranjo institucional direcionado pelo Estado para o ecossistema que envolve empresas, redes de cooperação, IES, ICTs, o sistema financeiro e o sistema legal para interagirem em prol desse objetivo. No SNI

brasileiro, o Estado assumiu um papel de protagonista, primordial na circulação do conhecimento e na viabilização das interações e parcerias para inovação; há uma intencionalidade que as instituições da esfera pública funcionem como empreendedoras (MAZZUCATO, 2015).

Conforme Figura 12, existem diversas modalidades de fomento para IES, ICTs e empresas de todos os portes e setores previstas na legislação, com apoio financeiro direto e indireto, além de outras formas de apoio. Algumas modalidades do apoio financeiro direto aguardam regulamentação.

Figura 12 - Mapa do fomento à inovação



Fonte: ANPEI (2018, [s.p.]).

O MRCTI reforçou no país um perfil de “Estado empreendedor”, vinculado a metafórica Teoria da “Tríplice Hélice”, defendida por Etzkowitz e Zhou (2017), que descrevem a inovação e empreendedorismo como fatores de crescimento econômico, desde que baseada na tríade, em que cada vértice da hélice formada pela “universidade - indústria - governo” está em constante movimento de interação e troca, como num espiral dinâmico: a universidade cria através do capital intelectual e seus meios, a empresa aplica os resultados no mercado a fim de obter rendimentos e o governo estabelece os meios legais do relacionamento, a estrutura dessas relações e os recursos para incentivo.

A nosso ver, desde a Reforma/1995, o Estado brasileiro, nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, ao fomentar parcerias entre o “público

estatal, público não-estatal e o privado” estavam alinhados com a Teoria da “Tríplice Hélice”. Essa teoria e a descentralização via publicização ampla intencionaram o reforço da relação público/privada para a C&T, direcionados à Inovação. Com grande ênfase de 2004 a 2016, legislação, políticas setoriais, incentivos deram continuidade à tendência reformista/1995 para que arranjos institucionais fossem oportunizados. Os governos posteriores a 2016, ao recuarem nessas estratégias para as parcerias da CT&I junto às IES, desalinham da Teoria da “Tríplice Hélice” tendendo a prejudicar as construções anteriores, resultando em retrocesso.

A dinâmica da “Tríplice Hélice” em alinhamento com as políticas governamentais situa a inovação em conjunto com o empreendedorismo. É essa a percepção obtida com a leitura dos dispositivos, normativos e programas do governo. Nessa dinâmica, as relações se estabelecem nas instituições com transformações internas em cada uma das hélices, influências de cada hélice sobre as demais, criação de novas relações que surgem quando ocorre interação entre as hélices, e o efeito que essas relações de instituições em seus arranjos causam na sociedade como um todo. No modelo de CT&I com “Tríplice Hélice”, o “governo – indústria e universidade” trabalham juntos para realizar os objetivos regionais ou nacionais (ETZKOWITZ E ZHOU, 2017).

Nessas hélices, a relação universidade-empresa ocorre com trocas de conhecimento e transferências de tecnologia: em palestras das IES nas empresas ou vice-versa, em congressos, publicações, pesquisas realizadas em conjunto, contratação de estagiários, profissionais graduados ou pesquisadores qualificados, nas consultorias ou treinamentos realizados nos ambientes empresariais, ou através dos editais de fomento e pesquisa.

Há que se pensar, nos diversos arranjos ampliados que o MRCTI possibilitou para essa troca de conhecimento, transferência de tecnologia e do Ambiente Promotor de Inovação, com atuação da Fap em “postura mais ativa”, que se origina da demanda pública ou privada, como no apoio às incubadoras e *startups*, uso compartilhado de bens, de laboratórios, de espaços e imóveis, criação de empresas tecnológicas, quando tomam por base o conhecimento acadêmico (*spin-off*), ou quando resulta em produtos ou processos, que podem se formalizar por licenças em patentes, marcas, *softwares*, desenho industrial, *know how*, *portfólios*, ou ainda, em apoio a inventores independentes.

Ainda que as trocas de conhecimento e transferências de tecnologia da “Tríplice Hélice” possam ocorrer pelas diversas formas enumeradas acima, as questões que se apresentam envolvem compreender, como realizar maior aproximação universidade-empresa; quais áreas de conhecimento a IES se fará mais próxima ao mercado; ou que estímulo o mercado terá, para se aproximar da IES com suas demandas, e ainda, qual o volume de

recursos financeiros que a esfera pública direcionará ao fomento privado. Esse fomento por recursos públicos para pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico e para manutenção da IES pública, *locus* de conhecimento acadêmico, que incentiva a realização da pesquisa básica e das possibilidades futuras de inovação. As respostas a essas questões conduzirão ao perfil do “Estado empreendedor”, da “universidade empreendedora”, diversas vezes citados nas argumentações aqui correlacionadas.

Nesse perfil de “Estado empreendedor”, há um discurso, de Etzkowitz e Zhou (2017) para a “universidade empreendedora” agir de forma proativa e sair da postura linear para a postura interativa. Na Teoria da “Tríplice Hélice”, sustenta-se “que a universidade aprimora a si mesma e o seu papel na sociedade ao integrar numa relação produtiva, novas missões às antigas e vice-versa. O mundo acadêmico está entrando na era da universidade empreendedora” (ETZKOWITZ E ZHOU, 2017, p. 25).

A estrutura exposta, no entanto, apresenta entraves e dificuldades operacionais que necessitam de soluções; porque mais uma vez, se antes a insegurança jurídica se fazia presente, na atualidade o excesso de normatizações pode fazer novamente o país perder a condução do SNI, trazendo novas inseguranças, porque estaria diante de posicionamentos diversificados das procuradorias das IES e Faps e dos órgãos de controle e fiscalização.

As instabilidades que o Estado brasileiro vem enfrentando, acerca da sua governabilidade e dos desequilíbrios fiscais, associadas a uma pressão social e econômica conduzem à necessidade de tomada de decisão por um plano de gestão; a inovação tecnológica e científica é uma opção para esse plano. Estratégias da CT&I tornando-se primordiais enquanto programas governamentais podem trazer a credibilidade e legitimidade para as IES públicas e suas estruturas parceiras, como as Faps, que se apresentam há décadas nessa condução.

Nessas instabilidades quanto à governabilidade e adoção do discurso ortodoxo das crises fiscais e seus ajustes, já houve alterações no orçamento do governo federal brasileiro junto ao MCTIC, cuja dotação prevista até 2015 estava em torno de R\$ 7,7 bilhões, tendo sido reduzida em quase 50% no período de 2016 a 2018 (em torno de R\$ 4,5 bilhões), e em 2019 a previsão orçamentária ainda menor, de 2,9 bilhões tem sido contingenciada¹⁰⁶ (BRASIL, MCTIC, 2018b).

¹⁰⁶ Nesse contingenciamento, o governo federal através do Decreto nº 9.741, de 29/03/2019, divulgou alteração da programação orçamentária e financeira determinando contenção de verbas dos ministérios e cortes orçamentários, com grande impacto nas políticas do MCTIC e do MEC; bolsas de pesquisa estão sem previsão de pagamento, novas bolsas foram suspensas, pesquisas estão paradas.

A sociedade tem se manifestado com mobilizações acerca da condução dessas políticas de contingenciamento e redução de recursos pelo governo federal brasileiro para as funções de CT&I e da educação superior, considerando que, esses cortes orçamentários em 2019, associados à anterior EC nº 95, de 15/12/2016, que determinou o regime fiscal do teto das despesas na esfera federal por 20 anos, tem um grande impacto no que estava projetado para as políticas do SNI e do MCTIC.

E o cenário, projetado para 2020, através dos projetos de leis dos planejamentos, tem previsão de mais cortes, cujo argumento da Casa Civil e do Ministério da Fazenda é que, a esfera privada é que deve investir mais em CT&I e PD&I. No entanto, mesmo em países desenvolvidos e considerados ricos, é a esfera pública que se mantém como fomentadora e sustentáculo das políticas de Inovação Científica e Tecnológica (BRITO CRUZ, 2016). Ainda que a interação entre IES, ICTs e empresas seja uma realidade nos sistemas de inovação científica em diversos países, a proporção de participação da esfera privada empresarial junto às IES públicas deve ser observada com cautela,

nos Estados Unidos, essa porcentagem oscilou entre 5% e 7% em anos recentes. Na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a participação do setor privado no financiamento da pesquisa das universidades varia de 2% a 10%. Um ponto fora da curva é a Alemanha, onde chega a 14% (FAPESP, 2016, p. 20).

É que, como forma proativa, há dimensões sócio-históricas, sócioinstitucionais e sócio-normativas que reforçam a necessidade da continuidade das propostas de governos anteriores, como indutores das parcerias entre universidades públicas e esfera privada empresarial e social. São as outras possibilidades dispostas no MRCTI, de arranjos e parcerias público/privadas, que devem ser pensadas como estratégias de retorno à sociedade do conhecimento produzido na IES: as possibilidades de aproveitar as estruturas existentes para que a produção científica se torne produção tecnológica e gere produtos e processos no mercado, e ao fim leve ao movimento econômico e desenvolvimento.

No entanto, as instabilidades de governabilidade no Brasil, de 2016 a 2019, estão impondo condições mais perversas: uma reversão das intenções propostas em lei e arranjos para desresponsabilização do Estado na educação superior e em CT&I. O escopo dos arranjos propostos às instituições público/privadas mediante os instrumentos legais de fomento ganha uma nova dimensão com a fragilidade dos projetos em andamento que dependem, sobremaneira da condução das políticas pelo Estado.

As instituições, através de seus atores, realizam dinâmicas e arranjos que se tornam essenciais para a inovação; podem impulsionar soluções tanto no aspecto econômico, quanto no aspecto social, operacionalizando uma construção coletiva, em que haja possibilidade para que a esfera privada obtenha o lucro *schumpeteriano* e para que a esfera pública atinja seu objetivo do bem estar da coletividade (NORTH, 1990; MACHADO, 2007).

Essa é, a nosso ver, uma estratégia a ser operacionalizada pelas Faps e suas IES apoiadas, considerando que, o espaço universitário, por diversas vezes no contexto histórico do Brasil foi lócus de proposição de mudanças na sociedade. No entanto, a condição imposta pelo governo federal nas políticas após 2016, tem direção diversa da atuação dos sistemas e modelos de financiamento mundiais, o sentido tem sido a contramão.

3.2 Sistemas, modelos e formas de financiamentos de CT&I

Quando se fala em CT&I, a esfera pública tem sido o principal financiador e fomentador, conforme estudos e informações dos relatórios anuais da OCDE e da Unesco. Para efetivar especialmente pesquisa e Inovação Científica e Tecnológica, a relação público/privada em âmbito nacional e internacional apresenta características específicas, em que cada país tem maior ou menor participação da esfera pública como parceira, nos ambientes universitários, em laboratórios privados ou em instituições do Terceiro Setor.

O período da Segunda Guerra Mundial estimulou uma série de esforços para criações de produtos e processos em segurança, tecnologias de comunicação e estratégias, saúde e medicação. De forma que, ao fim da guerra (1945), os países decidiram estruturar sistemas públicos de investimento em Ciência e Tecnologia; o financiamento estaria justificado pela consolidação da percepção de que o conhecimento levaria ao desenvolvimento.

Os Estados Unidos destacaram-se na estruturação desse sistema, e após décadas de atividades, em 1980, foi criado o “*Bayh-Dole Act*”, uma lei que permitiu a associação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas, com a opção de, conforme os acordos formalizados, patentear e comercializar as invenções, mesmo que financiadas com recursos públicos, estabelecendo-se naquele momento, os escritórios de transferência de tecnologia, com a possibilidade de, negociar a titularidade das invenções (SOARES E PRETE, 2018, p. 88). No continente europeu, a evolução de sistemas de realização da pesquisa científica ocorreu durante todo o período da Guerra Fria (1945 - 1991). Em 2002, um novo avanço ocorre na Alemanha, que realizou a Reforma em que as universidades teriam direito de

patentear inovações resultantes das pesquisas realizadas por seus pesquisadores em parcerias público/privadas para obtenção financeira (BRITO CRUZ, 2016; CRUZ E SOUZA, 2014).

No Brasil, os arranjos da década de 1960 até 1994 intermediaram as relações com as Faps para execução da pesquisa científica. Com a “Lei federal das Faps” de 1994, o país passa a possuir o amparo legal para parcerias, intermediações e contratação. A possibilidade de efetivar inovação e obter ganhos financeiros por meio de patentes associada à política de incentivo governamental via Faps está presente na Lei de Inovação nº 10.973 em 2004. E na alteração da legislação, formando o MRCTI/2016, as Faps têm vinculação reforçada com a captação de recursos (*fundraising*) associando a comunidade acadêmica (docentes, discentes, pesquisadores) e a esfera privada social e empresarial em uma “rede de cooperação”, o que é relevante para a interação IES/ICT-empresa. As Faps e outras unidades gestoras cumprem o papel de intermediar a relação entre ICTs e empresas em atividades de apoio à inovação.

De fato, também no Brasil, são os recursos de fundos setoriais e orçamentários públicos, e especialmente, as IES públicas que abrigam a maior parte da infraestrutura científica do país. Mas esse não é o único modelo possível. A diversidade de instituições envolvidas em pesquisa e ciência leva à construção de modelos diferentes e complementares. O que se apresenta como unanimidade, e como estratégias muito comuns, na União Europeia (UE), nos Estados Unidos (EUA) e no Brasil são os arranjos institucionais público/privados.

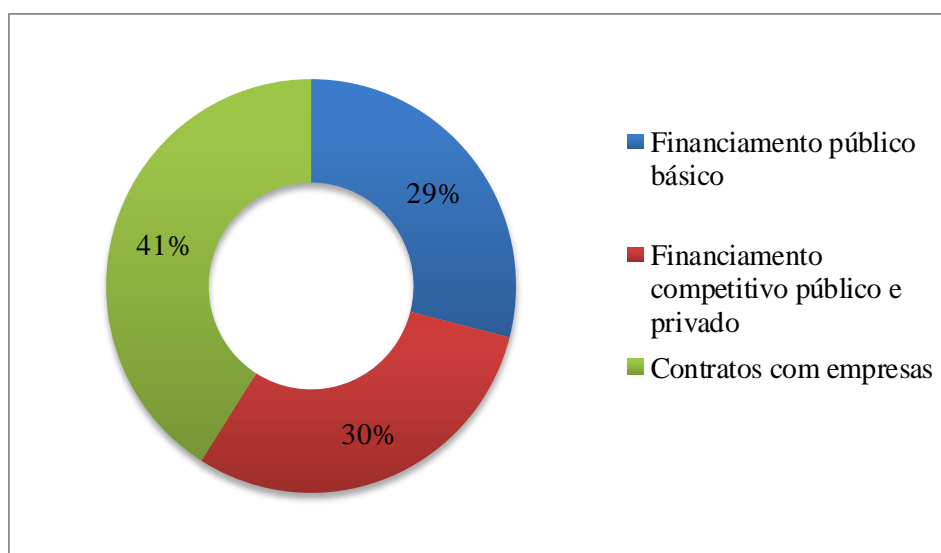
Schwartzman (2013) argumenta que o sistema universitário alemão do Século XIX foi quem criou e vinculou o ensino superior com a pesquisa científica. Na Alemanha do Século XX, a C&T se desloca para ser utilizada em uma diversidade de instituições, com possibilidade de descentralização das atividades. O modelo alemão recente que é muito assemelhado ao contexto geral da União Europeia, é o resultado da forte vinculação ensino superior e pesquisa, a ser realizada por uma gama de instituições, no qual a C&T é realizada: nas universidades eminentemente públicas, diretamente nas empresas e em instituições privadas sem fins lucrativos exclusivamente de pesquisa.

Na Alemanha, a maior parcela de recursos públicos é destinada às instituições privadas sem fins lucrativos, exclusivamente de pesquisa, como: *i*) o “*Institute Max Planck*”, uma associação de 83 diferentes institutos de pesquisa autônomos, cujo perfil é a pesquisa básica nas ciências naturais, da vida e nas humanidades; *ii*) a “*Sociedade Fraunhofer*”, composta por 69 instituições cujo foco volta-se para a pesquisa aplicada, tecnológica e de inovação, e, por esta razão recebe recursos de empresas e governo; *iii*) a “*Associação Leibniz*”, formada por 88 instituições independentes que realizam pesquisa básica em áreas sociais; *iv*) “*Helmholtz*

Association”, que opera 18 centros de pesquisa, todos estes abertos a pesquisadores de IES, de diversas instituições alemãs e de outros países” (DE NEGRI, 2018, p. 67).

De modo geral, segundo dados da Associação Europeia de Organizações de Pesquisa e Tecnologia (EARTO), é o orçamento público que prepondera no financiamento da CT&I na União Europeia (59%), dividido entre financiamento público básico (29%) e financiamento público e privado competitivo (30%), em que as instituições concorrem com projetos em busca de apoio financeiro. Os recursos privados representam 41% direcionados às instituições de pesquisa aplicada, tecnológica e inovação (DE NEGRI, 2018, p. 106). Vide Figura 13.

Figura 13 - Fontes de financiamento junto à Associação Europeia EARTO/2015



Fonte: DE NEGRI (2018, p. 106).

Essa é uma tendência da UE, arranjos institucionais diversificados, entre esferas pública/privadas. Em relação aos demais países que compõem o bloco europeu, as políticas científicas exigem uma capacidade de interposição de acordos, para atender aos objetivos em comum e manter uma unicidade no formato dos sistemas de pesquisa (DE NEGRI, 2018).

O modelo americano tem a pesquisa científica realizada em universidades e em agências nacionais, como a NASA¹⁰⁷. A pesquisa está concentrada nos mais de 40 grandes laboratórios nacionais espalhados pelo país vinculados ao governo, denominados “*Federally Funded Research and Development Centers*” (FFRDCs). Nesses laboratórios nacionais norte-americanos, a gestão é terceirizada para instituições privadas sem fins lucrativos, para

¹⁰⁷ NASA é a sigla em inglês da *National Aeronautics and Space Administration*, sendo esta uma agência do governo americano que realiza P&D em tecnologias e administração e exploração espacial. Os principais laboratórios federais americanos estão vinculados ao Instituto Nacional de Saúde (NIH), à Fundação Nacional de Ciência (NSF), ao Departamento de Defesa, de Energia e de Agricultura (BRITO CRUZ, 2016).

empresas ou para universidades, mas com vinculação em recursos públicos. As parcerias são tripartites entre a indústria, organizações sem fins lucrativos e governo.

A estrutura e capacidade tecnológica dos laboratórios nacionais foram construídas basicamente em razão da participação dos EUA em conflitos, como no período da Guerra Fria, em que o país buscou desenvolver C&T estratégica em segurança, tecnologia e saúde, o que foi especificamente direcionado pelos departamentos governamentais. Posteriormente, as áreas de pesquisas foram definidas em parcerias com a comunidade científica por *roadmaps*, que é a definição da pesquisa por áreas estratégicas, local e valor dos investimentos que seriam dispensados. A UE também utiliza os *roadmaps* para os investimentos de longo prazo; determinando inclusive os países que receberão os recursos e os tipos de pesquisa.

No modelo americano, as fontes de financiamento direcionadas à C&T nas IES privadas com e sem fins lucrativos e nas IES públicas são diversificadas, variam muito de acordo com o tipo de instituição. Financeiramente essas instituições são sólidas; têm receitas oriundas de recursos públicos e de receitas privadas próprias obtidas das mensalidades, de investimentos de outras empresas privadas ou fundações privadas de apoio à pesquisa, de empresas criadas pelas próprias universidades que prestam serviços à sociedade (clínicas de saúde, hospitais, imóveis de habitação e outros) e dos rendimentos dos fundos patrimoniais de investimentos (fundos de *endowment*)¹⁰⁸ obtidos a partir de doações. As universidades americanas totalmente privadas que se destacam mundialmente, como *Harvard*, tem uma estrutura peculiar: número reduzido de alunos, pesquisas direcionadas por áreas de interesse e utilização dos rendimentos dos inúmeros fundos de *endowment* (patrimoniais) recebidos.

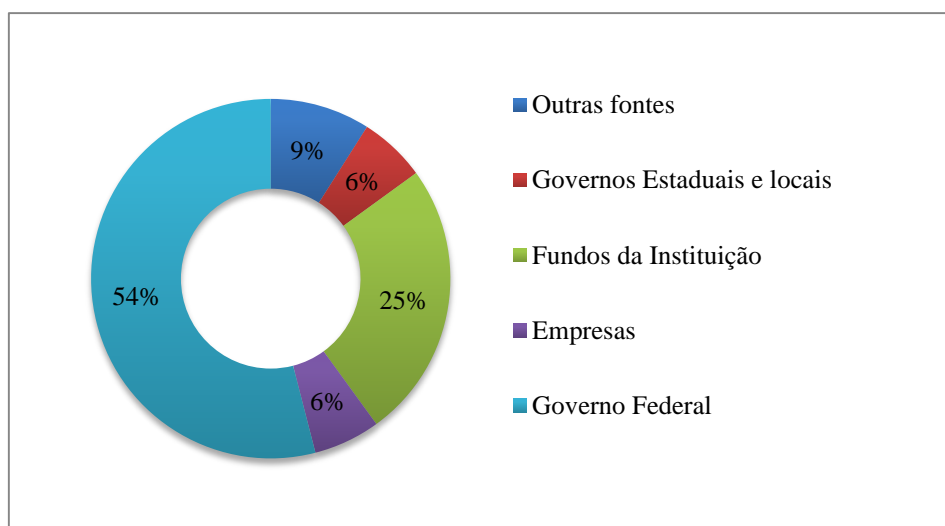
Conforme Figura 14, como fontes de financiamento para gastos com pesquisas dessas universidades norte-americanas, a participação de recursos públicos centrais e locais supera os 60%, outros 25% são recursos próprios da instituição como fundos de *endowment*¹⁰⁹ e uma fonte de receita vinda de empresas prestadoras de serviços das IES e das mensalidades. Nos 9% determinados como outras fontes, estão entidades sem fins lucrativos. Em torno de 2.7% do Produto Interno Bruto (PIB) norte-americano está aplicado em pesquisa; o Brasil investia

¹⁰⁸*Endowments* são fundos constituídos por doações individuais de ex-alunos, empresários ou cidadãos, constituídos de bens imóveis e outros direitos de propriedade, cujos rendimentos são utilizados para a manutenção das IES. Possuem benefícios como a isenção e a dedução de imposto de renda (DE NEGRI, 2018). Outros países vêm adotando essa medida, como a França com o “fundo de dotação” e o Brasil, com o fundo “amigos da Poli”, “associação que apoia projetos no Instituto Politécnico da USP, um dos primeiros a ser criado, em 2011 e conta atualmente com patrimônio de pouco mais de 17 milhões” (DE NEGRI, 2018, p. 104).

¹⁰⁹No Brasil a Lei dos Fundos Patrimoniais (*endowment*) é a recente Lei federal nº 13.800, de 04/01/2019, sancionada com veto quanto aos incentivos fiscais para as doações e veto quanto a possibilidade específica da Fap ser uma unidade gestora. Em 11/06/2019, o veto do § único do artigo 2º, quanto à participação das Faps como unidades gestoras dos fundos patrimoniais foi derrubado, em decisão parlamentar e está em tramitação para publicação.

menos da metade (1.3%) até 2016 (IPEA, 2018b; DE NEGRI, 2018). Com as recentes políticas governamentais, em 2019, todo o SNI tende à redução do investimento, através do contingenciamento de recursos, cujos cortes¹¹⁰ atingiram 41.9% dos recursos do MCTIC e 30% das verbas de custeio das universidades públicas federais (DE NEGRI, 2018).

Figura 14 - Fontes de financiamento - Pesquisa em universidades norte-americanas/2016



Fonte: DE NEGRI (2018, p. 102)¹¹¹.

Esses laboratórios nacionais americanos têm infraestruturas direcionadas para atender áreas específicas de pesquisa, abertas aos seus pesquisadores e de outras instituições. Os pesquisadores nos EUA podem optar por uma diversidade enorme de carreiras docentes ou de pesquisa porque são profissionais independentes; a mobilidade do pesquisador é um item importante na realização da “pesquisa de ponta” e das *big scienci*¹¹² americanas (DE NEGRI, 2018, p. 67).

No Brasil, as atividades de CT&I estão concentradas nas universidades, por terem intrinsecamente o tripé ensino, pesquisa e extensão em sua essência, e em instituições com objeto dedicado à pesquisa como Embrapa, Fiocruz. Na estrutura da ENCTI, seis instituições estão vinculadas diretamente ao MCTIC, a exemplo do Centro Nacional de Pesquisa em

¹¹⁰ Notícia veiculada no “El País”, em 06/05/2019. Os primeiros efeitos da asfixia financeira de Bolsonaro sobre as ciências do Brasil. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/02/politica/1556819618_348570.html.

¹¹¹ Dados do *National Science Foundation, National Center for Science and Engineering Statistics, Higher Education Research and Development Survey*.

Disponível em: https://ncesdata.nsf.gov/herd/2016/html/HERD2016_DST_01.html.

¹¹² A chamada *big science* (grande ciência) ganhou impulso durante a Segunda Guerra Mundial com esforços econômicos e políticos em infraestruturas e equipes de pesquisas gigantescas nos EUA, visando áreas estratégicas como segurança nacional, com descobertas científicas como a bomba atômica, medicamentos e tecnologias de informação (DE NEGRI, 2018, p. 75).

Energia e Materiais (CNPEM), uma organização social em que se busca como estratégia minimizar os efeitos da burocracia que engessa as atividades em suas funções de CT&I¹¹³. O CNPEM, objetiva funcionar como o modelo americano de laboratório, em associação com outras Organizações Sociais flexíveis e ágeis na gestão dos recursos públicos direcionados à C&T; é este centro que coordena as atividades do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, instituição efetivamente multiusuária, aberta aos pesquisadores de outras instituições, sendo referência mundial na pesquisa com a Luz Síncrotron¹¹⁴.

Diferentemente dos EUA e UE que determinam áreas específicas para pesquisas (*roadmaps*), existem poucas estruturas com áreas direcionadas de CT&I no Brasil, a formação dos recursos da pesquisa se mantém via fundos setoriais, que destinam recursos ao ecossistema de forma pluralizada e pulverizada, de acordo com as demandas dos pesquisadores. Esse formato sem *roadmaps* não contribui para aquisição de equipamentos ou construção de laboratórios de grande porte, muito menos possibilita direcionamentos de áreas de pesquisa como ocorre com as *big science* americanas (DE NEGRI, 2018).

Os governos federais no Brasil até 2016 atuaram num desenho de políticas para fomentar a C&T em pesquisas básicas e a P&D em pesquisas aplicadas e desenvolvimento experimental, com enfoque em inovação, utilizando uma mesclagem dos modelos norte-americano e europeu, mas com forte influência americana. O modelo nacional resultou na construção das estruturas inserindo a “inovação” (CT&I e PD&I): diversidade de participação de instituições público/privadas em projetos, compartilhando recursos materiais, humanos e instalações; fundos setoriais orçamentários; crédito subsidiado; incentivos fiscais; subvenção para empresas e projetos de pesquisa em IES e ICTs, construindo para CT&I uma estrutura, cuja operacionalização e ajustes ficaram a cargo dos arranjos institucionais futuros.

Quanto ao pesquisador brasileiro, este é, em sua quase totalidade, um professor da esfera pública (60%) ou um bolsista (26%); apenas 14% possuem vínculos celetistas e, eventualmente, atuam junto às esferas privadas empresariais (DE NEGRI, 2018). A preocupação atual é quanto às mudanças que os planos de governos pós 2016 têm

¹¹³ O engessamento administrativo das IES brasileiras, a rigidez da carreira e a dificuldade de utilizar os recursos para pesquisa foram razões citadas pela neurocientista Suzana Herculano-Houzel para ter trocado a UFRJ por uma universidade norte-americana, como por exemplo, o prêmio em dinheiro que recebeu “de uma instituição norte-americana para realizar suas pesquisas e que eram administrados pela UFRJ. A dificuldade em utilizar esses recursos passava pela impossibilidade de contratar um pesquisador, que só poderia ser concursado, até o tempo que se levava para comprar reagentes e insumos de pesquisa” (DE NEGRI, 2018, p. 72).

¹¹⁴ O Brasil não tem realizado políticas de planejamento da infraestrutura de pesquisa no longo prazo ou para financiar projetos de larga escala, a exceção é o projeto Sirius, que é a nova fonte de luz Síncrotron, essencial para pesquisas de nanotecnologia que está sendo construída em Campinas (DE NEGRI, 2018).

operacionalizado, com reduções orçamentárias, o que pode resultar na desconstrução do sistema brasileiro, que ainda estava em fase de fortalecimento.

O Quadro 7 apresenta as principais políticas governamentais no Brasil em âmbito federal direcionadas à C&T, à geração de inovação e incentivo para participação da esfera privada via PD&I, cujo montante em 2015, ultrapassou os R\$ 52 milhões. As principais políticas estão expressas em recursos públicos de investimento direto, renúncias de receitas concedidas por isenções fiscais, valores de políticas de crédito subsidiado disponibilizadas pelo BNDES e FINEP, recursos privados obrigatórios dos setores reguladores, como Agência Nacional de Eletrificação (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Quadro 7 - Principais políticas/instrumentos federais de apoio à CT&I no Brasil/2015

POLÍTICAS	INSTRUMENTOS	VALORES 2015 Em milhões – R\$
Isenção Fiscal (1) ¹¹⁵ .	Lei de Informática (Leis nº 8.248/1991, nº 10.176/2001 e nº 11.077/2004)	5.022
	Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005)	1.835
	PD&I no setor automotivo (Lei nº 12.407/2011, nº 12.1715/2012 e Decreto nº 7.819/2012).	2.850
	Outras isenções (2)	877
Crédito subsidiado para inovação (desembolsos)	Operado pelo FINEP	2.603
	Operado pelo BNDES (3)	4.501
Investimento público C&T	Dispêndios totais do governo federal em C&T	33.845
P&D obrigatório de setores regulados	P&D ANEEL	392(4)
	P&D ANP	1.030

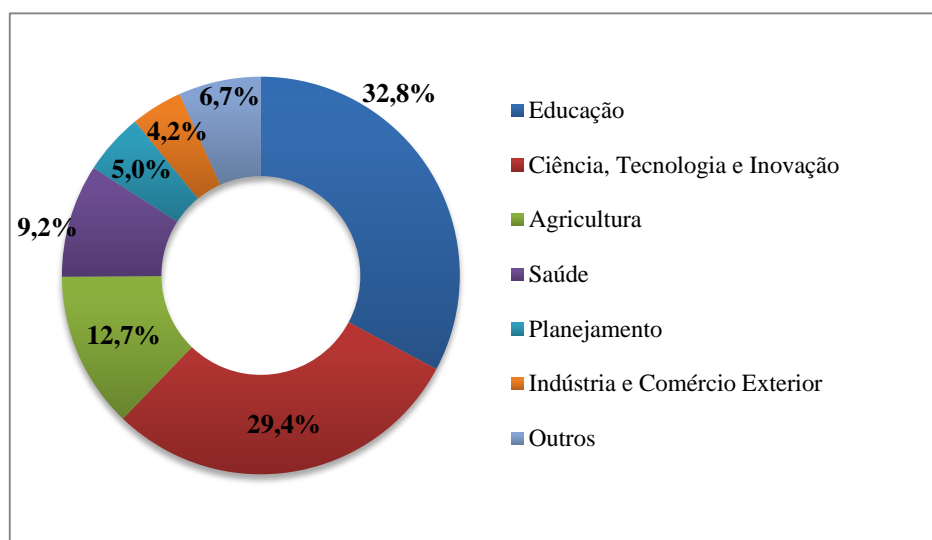
Fonte: DE NEGRI (2018, p. 108).

Quanto ao investimento público direto em C&T há um questionamento quanto ao volume total e sua distribuição direcionada aos vários ministérios. A Figura 15 demonstra que, o investimento público federal é distribuído, e a crítica é não ter esses recursos de forma exclusiva aos projetos da C&T, sob a gestão do MCTIC, e ao ensino vinculado à pesquisa básica junto ao MEC. Senão, observou-se que: em 2015, dos R\$ 33 bilhões do investimento público direto, este valor foi subdivido, de forma que o maior percentual, 32.8% foi distribuído ao MEC (para manutenção das bolsas de graduação e pós-graduação, formação de cientistas e pesquisadores em mestrados e doutorados). Destinou-se 29.4% ao próprio MCTIC, e na sequência, os seguintes percentuais aos demais Ministérios: Agricultura

¹¹⁵ Fontes: MCTIC; BNDES; FINEP; CGEE (2015); Agência Nacional de Petróleo (ANP). Tabela extraída (atualizada e adaptada) de Zuniga (2016). (1) Estimativas feitas pela Receita Federal Brasil. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos--dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/DGTEfetivo2014FINAL.pdf>. (2) Entidades científicas sem fins lucrativos, máquinas e equipamentos – CNPQ, PADIS, PATVD, pesquisas científicas – AFRMM e TI e TIC. (3) Excluídos os valores repassados para a FINEP. (4) Dados de 2012 disponibilizado por CGEE (2015).

(12.7%), Saúde (9.2%), Planejamento (5%), Indústria e Comércio Exterior (4.2%) e 6.7% a outros (DE NEGRI, 2018).

Figura 15 - Distribuição, entre ministérios, do investimento direto federal C&T/Brasil/2015



Fonte: DE NEGRI (2018, p. 109).

A crítica que se faz, segundo De Negri (2018), é que no modelo americano há direcionamento dos investimentos públicos da C&T aos órgãos e áreas, com missão específica de resolução de problemas da sociedade, em saúde, em defesa, em tecnologia, a ser efetivada via laboratórios nacionais ou universidades. No Brasil, o investimento em C&T, além de ser dividido com o MEC para a pesquisa básica, só tem vinculação a uma missão específica junto ao Ministério da Agricultura (para o Embrapa) e ao da Saúde (para o Fiocruz), os demais valores estão empregados em pesquisas diversificadas e pulverizadas junto aos demais ministérios.

Nos modelos, americano e europeu, a estabilidade dos recursos a serem destinados às áreas específicas e a previsibilidade de que a pesquisa possa se estender por anos é um diferencial que faz com que haja segurança na realização dos investimentos. No Brasil, não há essa segurança, considerando dois fatores: os fundos setoriais oscilam em razão das questões econômicas, que refletem em queda de arrecadação de receitas, gerando desequilíbrio fiscal, e como consequência redução dos repasses públicos; e há inconstância no direcionamento dos recursos ao fomento dos programas e planos de CT&I, que variam de acordo com as propostas de cada governo eleito.

Como exemplo, na Figura 16 observou-se as tendências dos governos anteriores em manter um planejamento orçamentário crescente em pesquisa, o que foi efetivado até 2016, sofrendo constantes reduções de verbas observadas nos últimos exercícios, e o contingenciamento realizado em 2019.

Figura 16 - Série histórica - Orçamento MCTIC (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação + Ministério das Comunicações) – 2015 a 2019/Em bilhões

Unidades Orçamentárias	2015	2016	2017	2018	2019
	Lei + Créditos Adicionais	Lei + Créditos Adicionais	Lei + Créditos Adicionais	Lei + Créditos Adicionais	Lei + Créditos + Decreto nº 9.741/2019 (Contingenciamento)
I- Total MCTI	6.555.887.619	3.674.628.486	4.496.593.609	4.566.275.749	2.947.015.654
Bolsas CNPQ*	1.398.405.189	1.047.651.195	1.016.025.071	960.161.156	784.787.619
FNDCT*	3.010.212.229	1.000.275.410	1.217.403.273	951.629.608	588.818.468
II - Total MC	1.202.091.771	1.056.872.701	-	-	-
Total (I + II) Orçamento sujeito limite MCTIC	7.757.979.390	4.731.501.187	4.496.593.609	4.566.275.749	2.947.015.654

Fonte: BRASIL (MCTIC, 2019).

Dados: SIOP/Tesouro Gerencial.

* Valores até 25/02/2019 – Pós-contingenciamento sobre as despesas discricionárias do MCTIC.

No modelo norte-americano predomina a diversidade de instrumentos para realização das atividades e a descentralização do sistema de apoio à C&T, para tal, investe com recursos públicos: *a)* diretamente, em institutos de pesquisa, universidades e laboratórios federais vinculados aos diversos departamentos de Estado, com direcionamento de estratégias e áreas, como a NASA; *b)* diretamente, nos laboratórios nacionais federais públicos (FFRDC) que são operados privadamente, por empresas, universidades, instituições sem fins lucrativos ou consórcios dessas instituições; *c)* indiretamente, por meio de subvenções (*grants*) concedidas tanto para pesquisadores como para empresas, em caráter não reembolsável, através de processos seletivos de concorrência pública, sem vinculação direta da entrega de um resultado pelo pesquisador, apenas o controle das atividades; *d)* por meio de acordos de cooperação, onde estão previstos produtos bem definidos; *e)* por meio de contratos de PD&I, em que o governo contrata o desenvolvimento tecnológico de produtos ou serviços que serão utilizados no país (DE NEGRI, 2018, p. 115/116).

No modelo brasileiro predominam instrumentos e atividades assemelhadas aos americanos, mas há uma centralização do sistema de CT&I junto ao MCTIC, que opera concedendo recursos públicos para: *a)* subvenções (recursos não reembolsáveis) para a pesquisa científica nas universidades, com ou sem parceira com empresas, e nas empresas; *b)*

bolsas e auxílios através do CNPq e CAPES, na forma de subvenção para estudantes e, em menor medida, para financiar projetos de pesquisa; c) créditos para empresas inovarem através do FINEP e o BNDES; d) investimento direto para as ICTs públicas específicas como Fiocruz e Embrapa, e para as 20 instituições vinculadas ao MCTIC, inspiradas no modelo da *Fundação Fraunhofer* alemã.

Dentre essas 20 instituições vinculadas ao MCTIC, destaca-se a atuação da ONG Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), que funciona com recursos de três origens: subvenção pública do MCTIC, contrapartidas da esfera privada empresarial e da ICT pública/privada que executa o projeto; cada uma entra com aproximadamente 1/3 do total do projeto, o que reduz o risco para o setor privado e estimula investimentos em inovação. A Embrapii é exemplo de utilização com êxito do Terceiro Setor, via esfera privada sem fins lucrativos em âmbito da CT&I no Brasil.

Nos EUA, os “*Grants Management Office*” são escritórios de apoio extramuros das universidades para auxílio operacional às atividades de pesquisa (DE NEGRI, 2018). Percebe-se que há uma semelhança dessa instituição americana com as atividades realizadas pelas Faps enquanto *modus operandi* como “escritórios de gestão”. Para Reynolds *et al* (2019), nos países em desenvolvimento há predominância de características em comum que incluem o reforço do papel das IES como parceiros na inovação, de forma particular com a indústria, o empreendedorismo, as *startups* e o fortalecimento das instituições que apoiem PD&I.

Nesses exemplos, da ONG Embrapii brasileira ou dos *Grants Management Office* americanos, ou ainda, do reforço do papel das universidades públicas mediante as parcerias privadas, observa-se, mesmo que a maior parte dos recursos sejam públicos, há uma tendência pela opção em modelos de gerenciamento através das entidades sem fins lucrativos porque estas possuem a flexibilidade da gestão privada.

No Brasil, esse caminhar de experiências em Políticas Públicas com foco institucional teve resultados importantes e solidificados, como a criação de empresas estatais em centros de pesquisa (Embrapa), em agências de pesquisa especializadas (CTA na Aeronáutica), em fundações (Fiocruz na saúde). Houve resultados positivos quando os gastos foram direcionados a PD&I em áreas estratégicas em pesquisas com etanol, petróleo, gás e eletricidade; com as isenções de impostos e crédito subsidiado que movimentaram a esfera privada industrial, além do investimento na formação de um grande número de pesquisadores com doutorado (REYNOLDS *ET AL*, 2019). Acrescenta-se a esse aparato institucional as parcerias fomentadas com o Terceiro Setor como publicização ampla em muitos projetos e programas de Educação a Distância (EaD) e fomento à pesquisa básica como estímulo inicial.

As universidades brasileiras têm efetivado atividades de CT&I no país, mas, com há desigualdade de condições, quando se considera a vinculação como IES públicas federais em relação às estaduais, ou quando se considera a localização das IES, porque as situadas em grandes centros urbanos têm mais possibilidade de fomento privado do que as mais distantes.

Com o investimento direcionado à formação dos mestres e doutores, nas atividades de CT&I houve uma evolução brasileira no *ranking* mundial quanto às publicações científicas (do 24º lugar mundial em 1996 para o 14º em 2016), mas esse impacto não refletiu com a mesma intensidade quanto aos percentuais de descobertas e patentes (REYNOLDS *ET AL*, 2019). Os avanços em pesquisa e ciência refletem-se no crescimento de indicadores importantes: números de publicações mundiais, infraestrutura, centros de pesquisa e empresas para realizar inovações; mas, com relação à aplicação comercial das pesquisas, tais como, a taxa de inovação ou registros de patentes, o país não acompanhou esse crescimento.

Os avanços no Brasil são modestos em relação aos sistemas de CT&I dos países que possuem base e estrutura sólida. A vinculação entre as esferas pública e privada ainda é incipiente. Nos grandes centros destacam-se, especialmente, a USP, Unicamp, Unesp e URFJ que, segundo Brito Cruz (2019) tem uma classificação diferenciada internacionalmente quanto ao alto poder de vínculo entre universidade e esfera privada/indústrias, mantendo coautorias, patentes e *startups* com o setor privado, e obtendo mais de 50% dos recursos para manutenção da pesquisa através da origem privada, o que as diferencia das demais instituições do país.

Para Brito Cruz (2019), os países financiam as pesquisas em universidades com recursos governamentais considerando que é a forma de efetivar pesquisa básica, esta pode reverter em ganhos para a sociedade, não somente criando inovações e patentes, mas, especialmente com a presença de profissionais no mercado, criando soluções e orientações que viabilizam o ganho empresarial ou soluções para a melhoria das condições de vida da população.

Em todo esse contexto histórico brasileiro, comparado aos sistemas americano e europeu, observou-se que ocorreram avanços, mas houve entraves na busca por consolidar o espaço da CT&I; um aparato legal foi sendo construído em busca da segurança das relações entre o público/privado e para solidificar o sistema de fomento dos setores de Inovação Científica e Tecnológica. O tópico seguinte apresentará especificidades da construção da estrutura legal, que após a Emenda Constitucional nº 85/2015 torna-se um marco da área.

3.3 Marco Regulatório da CT&I

A Lei nº 10.973, denominada em 2004 como “Lei da Inovação”, não surtiu na prática os efeitos esperados e seus dispositivos geraram questionamentos. No governo Dilma Rousseff, a Emenda Constitucional nº 85/2015 introduziu formalmente a palavra “inovação” no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) do país, o que sustentou juridicamente, que a Lei de Inovação/2004 fosse alterada pela Lei nº 13.243/2016, regulamentada em 2018, pelo Decreto federal nº 9.283, tendo solidificado o aparato legal do Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação (MRCTI). Este marco modificou outras nove leis, conforme Quadro 8, na tentativa de desburocratizar e flexibilizar os processos, incrementar a inovação como estratégia de desenvolvimento.

Quadro 8 - Conteúdos alterados pela Lei federal nº 13.243/2016 (MRCTI)

LEIS ALTERADAS	CONTEÚDO ALTERADO
Inovação (Lei nº 10.973/2004)	Reescreveu a lei para atender aos três novos eixos: integração, simplificação e descentralização.
Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)	Incluiu possibilidade emissão visto temporário para pesquisador.
Licitações (Lei nº 8.666/1993)	Incluiu dispensa de licitação para aquisição de produtos para CT&I, limitada a valores.
Regime Diferenciado RDC (Lei nº 12.462/11)	Permitiu a adoção do Regime Diferenciado de Contratações por entidades de CT&I.
Contratação Temporária no Serviço Público (Lei nº 8.745/1993)	Ampliou a possibilidade de contratação temporária em instituições de CT&I para incluir técnicos.
Lei das Relações IES e Fap (Lei nº 8.958/1994)	Permitiu às Faps, NIT, ICT o apoio a parques e polos tecnológicos e repasse de recursos públicos diretamente a essas entidades.
Importações de CT&I (Lei nº 8.010/1990)	Alterou de “entidades sem fins lucrativos” para “ICT” rol de habilitados a importar com isenção impostos.
Importações por empresas (Lei nº 8.032/1990)	Incluiu possibilidade isenção impostos de importação para projetos de CTI realizados por empresas ou quando importados diretamente por pesquisadores.
Plano de Carreiras das Universidades (Lei nº 12.772/2012)	Permitiu: <i>i)</i> a professor, inclusive em dedicação exclusiva, ocupar cargo de direção em Fap e ser remunerado; <i>ii)</i> percepção de bolsa paga por Fap, IFES ou organismo internacional, no regime de dedicação exclusiva; <i>iii)</i> passou de 120h para 416h anuais (8 h/sem.) o limite para participação em CT&I externas à ICT.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2016a).

O MRCTI/2016 estabeleceu a competência das Faps na “captação, gestão e aplicação das receitas” para IES, ICTs, NITs, em busca dos incentivos para a criação de parcerias com o setor privado, específicos para realização da CT&I e PD&I. Desde a Reforma Gerencial do Estado/1995, com a reconfiguração da estrutura do Estado reforçou-se a possibilidade das parcerias “pública estatal, não-estatal e privada”, com a utilização de programas de ensino,

pesquisa e extensão de IES públicas em associação com as Faps. Essa ressignificação da Fap a este fim junto a sua apoiada e às intermediações aconteceu tanto no âmbito da “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.458/1994 e suas alterações), quanto na Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), sendo fortalecida por essa atualização publicada em 2016 do MRCTI.

Nos termos da previsão constitucional “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (BRASIL, CRFB/1988, art. 218, §2º). Desde esta determinação constitucional/1988, buscou-se construir um modelo de financiamento da CT&I no Brasil. O Quadro 9 reproduz os estágios da construção do SNCTI e da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) no Brasil. Percebe-se que, entre 2003 a 2016, que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff consolidaram um modelo com características empreendedoras e fortalecimento das instituições associando as relações entre o público e o privado, com a criação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI).

Quadro 9 - Estágios de construção do financiamento CT&I/Brasil

PERÍODO	AÇÃO	OBJETIVO
1997-2004 (Governos FHC e Lula)	Criação de 15 fundos setoriais.	Construção do novo padrão de financiamento. Destaque: arrecadação fundos <i>royalties</i> petróleo.
2003-2009 (Governo Lula)	Lei de Inovação, Lei do Bem, Lei do FNDCT, Lei de Biossegurança, Nova Lei da Informática.	Consolidação do modelo Governança, uso instrumentos modernos: recursos, estratégia, transparência de informações. Destaque: Crescimento economia, legislação para fomento, subsídios, descoberta do pré-sal.
2010-2014 (Governos Lula e Dilma)	Programa Sustentação do Investimento (PSI) e Inovação, regimes especiais de compras e encomendas tecnológicas.	Integração política CT&I com política industrial. Criação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e do MCTIC. Destaque: Programa Ciências sem fronteiras.
2015-2016 (Governo Dilma)	EC nº 85 de 26/02/2015 Atualização da Lei nº 10.973/2004 pela 13.243/2016/MRCTI	Cria o dever estatal na promoção da Inovação e o SNCTI. Período de maior integração público/privada, estímulo captação de investimento privado. Destaque: Emenda Constitucional e legislação renovada.
2018 (Governo Temer)	Decreto nº 9.283/2018	Destaque: Decreto de regulamentação e divulgação do MRCTI.

Fonte: Adaptado de IPEA (2017a, 2017b, 2018a, 2018b).

Quanto ao período exposto no Quadro 9, referente a 2016, para maior integração público/privada, há previsão de que a esfera privada empresarial que não possuir departamentos de PD&I próprios poderá se aliar às IES públicas para realizar serviços de natureza científica, intermediada por verbas públicas e operacionalizadas via Faps. Este é o suporte que a Fap prestará com funções ampliadas, caso as partes assim acordem: tanto as IES

quanto a esfera privada ampliarão a participação na Inovação Científica e Tecnológica. A previsão é que a pesquisa seja convertida num serviço a bem de promover meios de desenvolvimento. A previsão governamental é que a relação público/privada seja intensificada. O MRCTI/2016 e o *modus operandi* previsto no Decreto federal nº 9.283/2018 vem oportunizar às esferas “pública estatal, e não-estatal e privada” (da comunidade acadêmica, científica e empresários), alguns cenários e arranjos institucionais relevantes na construção da CT&I, o que está discriminado no Quadro 10.

Quadro 10 - Cenários e possibilidades do MRCTI/2016/Brasil

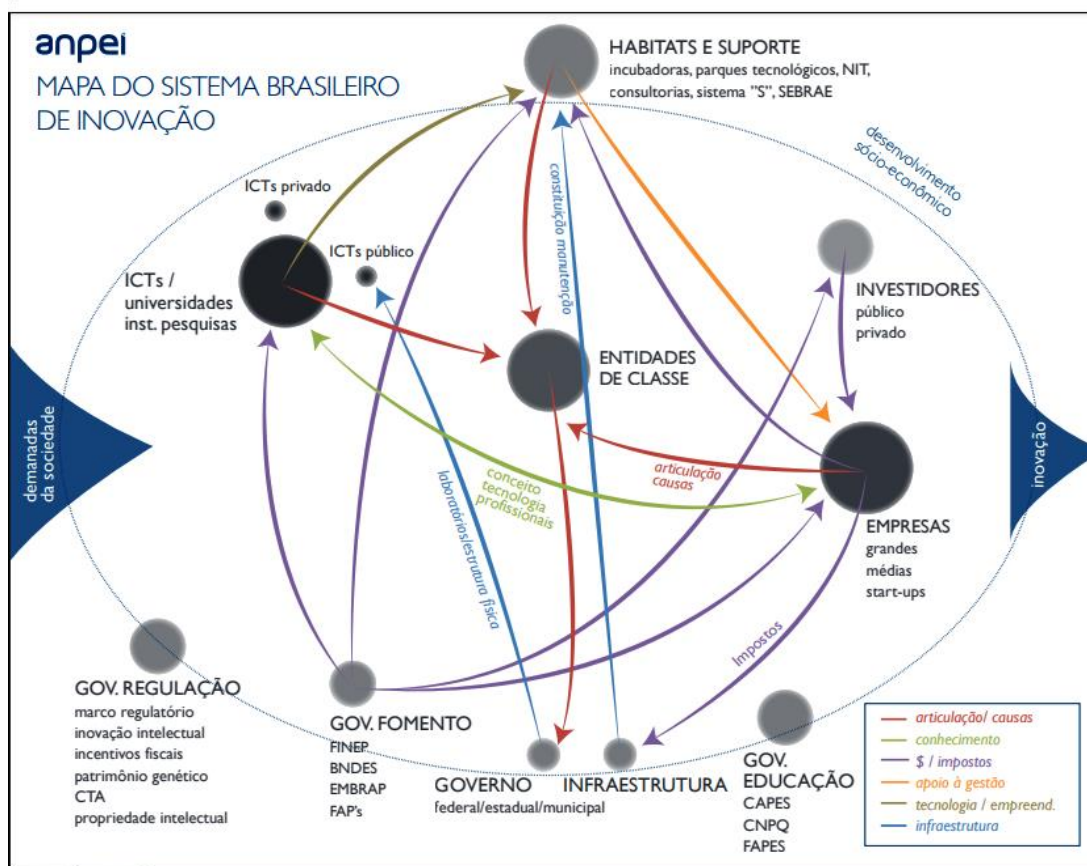
INCENTIVOS À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO SETOR EMPRESARIAL
a) Alianças estratégicas e projetos de cooperação internacionais entre empresas, ICTs e Faps, Parques Tecnológicos, para geração de produtos, processos e serviços inovadores e transferência de tecnologia.
b) Participação minoritária de entidades federativas e entidades autorizadas no capital social de empresas para a criação de produtos/processos inovadores, com investimentos diretos e indiretos, contribuições e fundos.
c) Ambientes Promotores da Inovação e empreendedorismo em que a esfera pública da administração direta, agências de fomento e ICTs podem apoiar e participar da criação, implantação e consolidação de espaços que incentivem desenvolvimento tecnológico, competitividade, interação entre empresas e ICTs, mediante regras.
d) Possibilidade de IES/ICTs públicas celebrarem contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento/cessão para outorga de direito de uso ou de exploração de criação (mediante remuneração) com empresa que tenha ICT pública em seu quadro societário ou com pesquisador público da ICT, o pesquisador empreenderá tecnologias com segurança jurídica; através da licitação dispensável.
e) Política de Inovação a ser instituída pelas IES/ICTs públicas para orientar como conduzirão sua inovação.
f) Permissão para o pesquisador público empreender, desde que não esteja em estágio probatório e constituir, individual ou associadamente, empresa com finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação. O NIT poderá ser constituído com personalidade jurídica própria, como entidade privada sem fins lucrativos, inclusive sob a forma de Fap.
g) Internacionalização das ICTs, através de normas que determinem custos, período de permanência, envio de equipamentos, pesquisadores e os direitos de Propriedade Intelectual sobre os resultados. Os objetivos são realizar cooperações internacionais; alocar recursos humanos no exterior; interagir com grupos de excelência; gerar conhecimentos e tecnologias inovadoras para o desenvolvimento nacional; participar nas atividades mundiais de pesquisa, inovação; negociar ativos de Propriedade Intelectual com entidades internacionais.
INCENTIVOS À INOVAÇÃO NO SETOR EMPRESARIAL
a) Concessão de subvenção econômica para financiamento de Despesas de Capital/Correntes nas atividades de pesquisa, CT&I, mediante contrapartida da empresa beneficiária (Termo de outorga) específico.
b) Apoio aos projetos permitindo uso de materiais e infraestrutura do patrimônio da entidade incentivadora/promotora da cooperação (termo próprio com condições estabelecidas, inclusive se gratuito deverá esclarecer a vantagem na contrapartida), devendo manter a guarda e controle do patrimônio utilizado sob pena de responder com medidas administrativas, civis e penais previstas em lei.
c) Concessão de bônus tecnológico com obrigatória contrapartida (financeira ou não-financeira) pela empresa beneficiária, cuja prestação de contas será feita de forma simplificada e privilegiará os resultados obtidos;
d) Encomenda tecnológica contratada diretamente pela esfera pública para que a ICT, entidades de Direito Privado sem fins lucrativos ou empresas dedicadas a atividades de pesquisa e com reconhecida capacitação tecnológica desenvolvam solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, observando os riscos tecnológicos e os custos.
e) Contratação de produtos para a P&D por meio de procedimentos especiais para a dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia.
f) Isenção do Imposto de Importação a bens para execução de projetos de PD&I desde que realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por cientistas, por pesquisadores, por ICTs e por entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, devidamente credenciados pelo CNPq. As importações estão dispensadas de controles prévios ao despacho aduaneiro e se submetem a um limite global anual.

Fonte: Adaptado de FUNDEP (2018).

As parcerias para inovação tecnológica propostas pelo MRCTI especificam a interligação de diversos atores, o governo (políticas e estratégias, recursos orçamentários): com as ICTs, através das universidades e redes temáticas com disponibilidade de equipamentos, laboratórios, recursos humanos e capital intelectual; com as empresas de qualquer porte, grande, pequeno ou *startups* com o fornecimento do capital de risco (*venture capital*), estrutura de produção, alocação de mercado atuando numa base de interface de suporte com o parque ou polo tecnológico, as incubadoras, NITs e com o Terceiro Setor, como as OSCIPs, as OSC, e nestas, as Fundações de Apoio (ANPEI, 2018; IPEA, 2017a).

Na Figura 17, a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI) demonstra a relação entre os atores junto ao SNI; a Fap está enquadrada como operacionalização do fomento governamental e a IES como naturalmente uma ICT. No suporte, a figura do NIT tem um papel que vai além da proteção intelectual, sendo pensada como estratégica entre as demandas da sociedade, as competências da IES/ICT e a inovação.

Figura 17 - Mapa dos atores e interação do Sistema Nacional de Inovação (SNI)



Fonte: ANPEI (2018, p. 5).

No país, pretendeu-se criar articulação política envolvendo o primeiro, segundo e terceiro setores da sociedade, de forma a efetivar as principais ações e integrações da função

de CT&I. Conforme registrado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2018) há destaque para aumento de gastos em PD&I, importações e exportações de tecnologia, melhor qualidade nas publicações científicas e engajamento entre setor público/privados.

Ressalta-se que o Brasil, na última década, foi líder no segmento de energia, com exploração em águas profundas e produção de biocombustíveis avançados; o contexto aponta a necessidade de uma política clara nesses termos, sem a contenção dos recursos destinados a área (CNI, 2018).

A questão do direcionamento com Políticas Públicas claras, evidenciando o foco que o Estado dará a área de conhecimento e CT&I e aos segmentos de mercado é importante até como meio de estruturar fontes de financiamento e determinar o grau de importância que o tema apresenta no sistema econômico brasileiro. Isso porque a tendência no Brasil contemporâneo, é que o sistema econômico brasileiro tem priorizado as rendas financeiras, o ganho do capital financeiro em detrimento de outras áreas importantes da Economia.

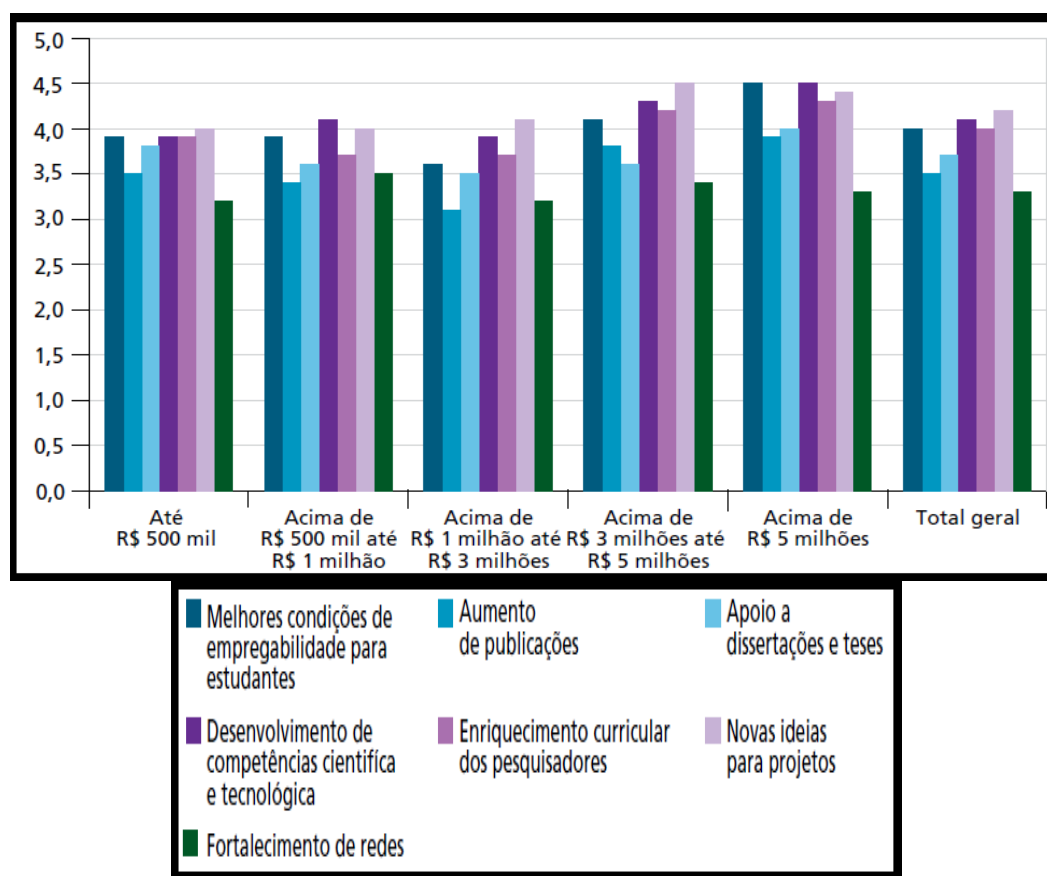
Em 2017, os bancos lucraram 21% a mais em relação a 2016 porque o Brasil apresenta as altas taxas de juros. Em contrapartida, a Economia com base nesse capital financeiro não tem investido em modelos de produção de bens e inovação de processos. O foco está direcionado a uma Economia baseada em consumo e endividamento em prol do capital financeiro, em detrimento de outras áreas estratégicas que são importantes para o desenvolvimento do país; o que se apresenta como grande risco (IPEA, 2018b).

Além desse contexto da Economia baseada no capital financeiro, pesquisadores do IPEA (2018b) comungam da mesma opinião; se IES e Faps não tiverem investimentos para impulsionar novos conhecimentos tecnológicos e científicos, o país se manterá vinculado ao modelo agroexportador de bens primários (*commodities*) e manterá o perfil de país “imitador dependente”, inclusive quanto à CT&I.

Uma Política Pública que incentive investimentos, a partir do fortalecimento das parcerias entre as esferas, poderá mudar a realidade de que a pesquisa científica continue ocorrendo de forma residual no meio empresarial e provoque a evidenciação de outros ganhos. A avaliação da relação entre IES e Fap foi realizada através de *survey* do IPEA em 2015 e está demonstrada na Figura 18.

A Figura 18 demonstra resultado de *survey* realizado para verificar quais os ganhos não financeiros evidenciados pelos pesquisadores, dentro de estruturas laboratoriais de pesquisa. Os laboratórios foram classificados de acordo com o aporte financeiro recebido, numa escala cujo menor valor de aporte de recursos recebidos foi até R\$ 500 mil e o maior aporte ocorreu acima de R\$ 5 milhões.

Figura 18 - Avaliação dos benefícios não financeiros/ Por escala de aporte de recursos utilizados em laboratórios



Fonte: IPEA (2017, p. 98). Dados: Survey IPEA, 2015.

Todos os pesquisados, integrantes dos laboratórios, avaliaram positivamente os benefícios não financeiros na realização das atividades de pesquisa, que foram enumerados, conforme Figura 18, em: crescimento profissional e melhoria curricular de estudantes e docentes pesquisadores, desenvolvimento de competências na esfera da PD&I, trazendo ideias de novos projetos, produtos e processos, advindos do apoio às pesquisas empresariais, laboratoriais ou pesquisas científicas acadêmicas (teses e dissertações) que são difundidas em publicações, congressos no país e fora dele (IPEA, 2017a).

3.3.1 Cenário CT&I no Brasil e as Fundações de Apoio

O cenário atual para a CT&I no Brasil é o resultado de um longo processo, em que houve esforço de diversos atores e arranjos institucionais para operacionalizar o tripé constitucional do ensino, pesquisa e extensão. A segurança jurídica oportunizada pelo governo teve como intenção realizar, tanto a aproximação das esferas na realização dessas

atividades, quanto facilitar e esclarecer o modo de se fazer valer a ENCTI. As propostas fundamentadas nos dispositivos do MRCTI/2016 objetivam racionalizar gastos para alocar melhor os recursos públicos na área de inovação. Para conseguir isso, segundo o IPEA (2018a) o governo atualizou a regulamentação, as instituições devem manter um olhar atento para pontos estratégicos e investir resultados com características de empreendedorismo. E quando necessário mobilizar esferas em busca do dinamismo que a CT&I requer.

A ANPEI (2018) realizou pesquisa em 2014 sobre as percepções dos atores envolvidos em Inovação Científica e Tecnológica no Brasil, acerca de pontos necessários ao incremento das estratégias, sendo relacionadas como determinantes pelos pesquisados: a redução da burocracia, a construção do relacionamento entre os setores público e privado e a aproximação universidade e empresas, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Ranking temático sobre pontos estratégicos CT&I/Brasil/Pesquisa 2014

TEMAS	PERCENTUAL
Redução da burocracia	22%
Construção intersetorial público/privada	21%
Aproximação classe científica e empresas	10%
Novos negócios de base tecnológica	9%
Novos modelos de negócio	7%
Acesso ao crédito financeiro	7%
Redução da corrupção	6%
Fortalecimento institucional	6%
Educação de qualidade	5%
Outros	7%
Total	100%

Fonte: ANPEI (2018, [s.p]).

Em publicação recente acerca de pesquisa realizada após a promulgação das políticas de inovação tecnológica, os avanços e limites destas no Brasil, especificamente o MRCTI/2016, o IPEA (2018b, p. 103) enumerou dificuldades de realização da CT&I no Brasil. Como primeiro conjunto de dificuldades, o IPEA (2018b) relata que o ambiente regulatório se mostra complexo. A intenção de se efetivar a cooperação entre as partes é fundamental, mas as normas que regem as atividades devem estar compatíveis, porque no universo da esfera pública já existem outros tantos e inúmeros regramentos a serem observados. A pesquisa IPEA (2018b) cita como entraves: dificuldades quanto ao recebimento dos recursos liberados pela empresa, processos administrativos engessados, complexidade da compreensão da legislação que compromete a realização da prestação de

contas, longo tempo até a aprovação do projeto, dificuldades em operacionalizar o retorno dos resultados para a empresa parceira.

O segundo conjunto de itens apontados como de alta dificuldade para realização de CT&I no Brasil pela pesquisa IPEA (2018b, p. 103) relaciona-se aos mecanismos de gestão das universidades, que apresenta: ausência de linhas de pesquisa atrativa às empresas, muito tempo gasto na contratação e monitoramento dos projetos, pouca experiência das IES para operacionalizar as parcerias com as empresas, entraves na operacionalização das atividades com as fundações (Faps) que apoiam as ICTs. Ainda que o MRCTI/2016 tenha estabelecido, por meio dos artigos 4º, 8º e 9º, regras para atuação de centros de pesquisa, tanto no estabelecimento de parcerias com empresas, quanto na prestação de serviços e utilização dos seus laboratórios, a pesquisa não captou tantos dados de melhora em 2018, apesar das universidades terem respondido bem aos aspectos relacionados à pesquisa básica.

A preocupação é que o Brasil não tem mostrado crescimento na atuação da CT&I; num *ranking* de 126 países avaliados quanto ao *Global Innovation Index* (Índice Global de Inovação), o Brasil estava posicionado em 47º (2011), caindo para 64º (2018). O Brasil investe apenas 1% do PIB em pesquisas, enquanto países industrializados investem 4 ou 5 vezes mais (IPEA, 2018b). O relatório do *Global Innovation Index* (GII, 2018) reforça o desempenho desigual em inovação e P&D entre os países, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Índice Global de Inovação/2018

CLASSIFICAÇÃO GERAL	
1º	Suíça
2º	Holanda
3º	Suécia
4º	Reino Unido
6º	Estados Unidos
9º	Alemanha
13º	Japão
17º	China
32º	Portugal
64º	Brasil

Fonte: Adaptado de *Global Innovation Index* (2018).

Na classificação geral, sete dos dez países mais inovadores estão na União Europeia. O relatório faz uma síntese dos pontos de melhoria e de fraquezas do Brasil:

O Brasil melhorou sua classificação em Instituições (82º), Sofisticação empresarial (38º) e Produtos criativos (78º); [...] a maior melhoria de desempenho em profissionais do conhecimento (43ª colocação); [...] como patentes por origem, aumento da produtividade, exportações de alta tecnologia e exportações de serviços de tecnologia da informação e comunicação [...] criação de modelos de negócios, exportações de serviços culturais e criativos e exportações de produtos criativos.

[...] o Brasil apresenta um desempenho relativamente fraco nos subpilares de Ambiente de negócios e Crédito [...] facilidade para abrir uma empresa [...] graduados em ciências e engenharia, mobilidade de estudantes do ensino superior, formação bruta de capital, acordos de empreendimentos conjuntos/alianças estratégicas, aumento da produtividade, novas empresas e produtos de impressão e publicação (*GLOBAL INNOVATION INDEX*, 2018, p. 83).

Em análise dos dados das pesquisas realizadas pelo ANPEI (2018) e IPEA (2018a) observa-se que ambas reforçam pontos permanentes nas dificuldades da relação entre as esferas pública/privada quanto à CT&I: a legislação complexa e os entraves na gestão. As recentes alterações do MRCTI ainda não surtiram o efeito esperado.

As políticas para o SNI estão relacionadas à maior interação na capacidade de gerar e ampliar o uso de tecnologia para o país ter competitividade e atingir os mercados mundiais; são as bases da política de inovação tecnológica e desenvolvimento sendo efetivadas. E o que motivou essas decisões de Políticas Públicas como consenso da legislação de inovação que atenda e envolva as IES, os demais institutos de pesquisa (ICT) e Fundações de Apoio?

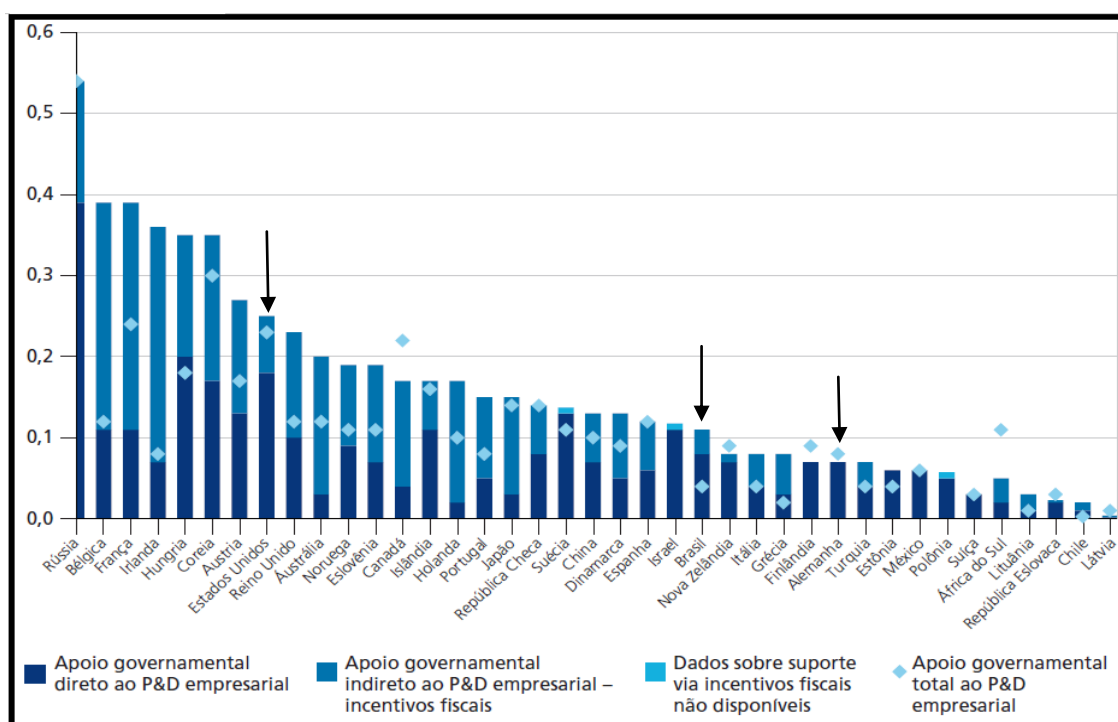
Como motivações internas, nas exposições do IPEA (2018b), uma parcela da comunidade universitária entende que permaneceu latente a mesma necessidade histórica de antes, ou de sempre: viabilizar IES e Fap para buscar no mercado recursos e prosseguir os objetivos institucionais de ensino, pesquisa e extensão e inovação, diante da realidade econômica e fiscal no Estado brasileiro. A captação de recursos e efetivação dos contratos e parcerias representa um novo fôlego em busca de realizar os fins da educação superior e intermediar possibilidades de CT&I. No entanto, para outra parcela da academia, esta relação por meios das Faps desvirtua a função pública das IES e os princípios constitucionais, transformando o espaço em mera prestação de serviços aos fins capitalistas, como se fosse um “quase-mercado”; para esses, a ENCTI deve ter o foco direcionado apenas no fomento à CT&I nas IES sem as aberturas das parcerias com o mercado para o ensino (IPEA, 2018b).

Como motivações externas, nas mesmas exposições e discussões do IPEA (2018b), a depender do ponto de vista, questiona-se, que o fenômeno da mundialização do capital, ao efetivar adequações às necessidades de sobrevivência nos Estados-nação, oportunizou essa mesma adequação nas universidades, para utilizar do espaço público e do capital intelectual que nele existe, direcionando-o para o aproveitamento em prol de CT&I com possibilidade de ganhos privados. Se, no entanto, estas parcerias, por sua vez, viabilizam CT&I com pouco investimento privado e muito investimento público, o espaço universitário deixaria de ser instituição autônoma do Estado brasileiro para ser uma organização subordinada e a serviço do Capitalismo. Essa talvez seja uma visão que possa ser arguida sob os fundamentos dos que

sustentam que o país continua dependente, porque mantém a condição de subordinação à Economia mundial e aos interesses corporativistas do capital, até quando planeja as ações de CT&I e PD&I (IPEA, 2018b; ANPEI, 2018; CNI, 2018). O Brasil quanto às formas de operacionalização das políticas de inovação parece se encaixar em todas essas motivações, de âmbito interno e externo.

Quanto aos dados relacionados à área de inovação, segundo IPEA (2018b), o valor investido em PD&I no Brasil cresceu de 2008 a 2016, houve um esforço governamental concentrado em setores de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), automobilístico, exploração de petróleo em águas profundas. A construção do SNI tendeu para perspectivas de que a política de CT&I modificasse o comportamento da relação público/privada e que a esfera privada empresarial aumentasse o investimento, incrementando PD&I. A situação brasileira, quanto ao suporte governamental e aos incentivos fiscais para as atividades de P&D junto às empresas, em relação a 39 países, através de incentivos fiscais e apoio direto até o exercício de 2015 está exposta na Figura 19.

Figura 19 - Suporte governamental e incentivos fiscais à P&D em empresas/2015



Fonte: IPEA (2018b, p.11). Dados: OCDE, jul. 2017.

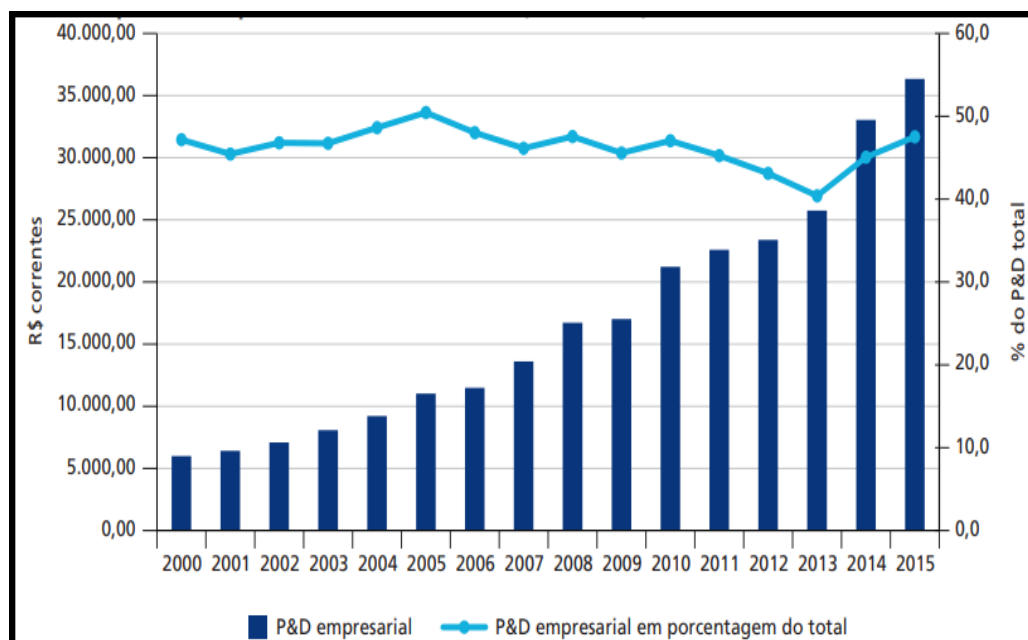
Em 2015, o suporte governamental a P&D em empresas ocorreu por meio de um *mix* de instrumentos de apoio, por meio de créditos diretos e incentivos fiscais (isenções, benefícios, desonerações). No *ranking* geral, conforme Figura 19, o Brasil estava em 24º

lugar, com 75% do valor representado por créditos diretos e 25% relacionado aos incentivos fiscais. Os EUA ocupavam o 8º lugar, cujo valor aplicado em créditos diretos e incentivos fiscais é aproximadamente duas vezes e meia maior que o Brasil. A Alemanha, está na 29ª posição do *ranking*, utilizando a estratégia de direcionar os recursos governamentais por meio do crédito direto ao P&D empresarial.

O investimento público é um passo importante na construção da política da ENCTI; se o governo brasileiro não direcionar recursos diretamente e se limitar a conceder incentivos, dificilmente a esfera privada se envolverá na produção de P&D. Apesar do aumento dos esforços da esfera pública, a esfera privada representa a menor parcela de dispêndios, o que está em completa dissonância com o objetivo principal do governo que são os incrementos e os resultados efetivos tanto em produtividade quanto em P&D e CT&I.

Conforme Figura 20, de 2000 a 2015, a parcela de dispêndios empresariais em P&D, no Brasil apresentou evolução, no entanto, os valores mantiveram-se abaixo dos R\$ 35 bilhões, com exceção de 2015 que ultrapassou este valor. Na linha de percentual aplicado em relação ao total, 2005 apresentou o melhor e 2013 o menor percentual (IPEA, 2018b).

Figura 20 - Dispêndios empresariais em P&D/Brasil (2000 a 2015)/Em bilhões



Fonte: IPEA (2018b, p.17). Dados: MCTIC.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme relatório publicado em 2016; existem megatendências que já influenciam e influenciarão atividades e políticas de CT&I no mundo: a esfera pública desenvolverá políticas associadas a ganhos econômicos e eficiência; realizará programas de fomento;

incentivará o mercado a inovar; viabilizará parcerias com instituições da sociedade civil que já realizem funções nas áreas de ensino e pesquisa (IPEA, 2018b). Nessas megatendências enumeradas pela OCDE a viabilização das parcerias com o Terceiro Setor, em áreas de ensino e pesquisa caracterizaram no Brasil, em 2016, a efetiva utilização das Faps. Esse formato manteve o mesmo direcionamento das parcerias entre o “público estatal e o não-estatal” em atividades de ensino e pesquisa operacionalizados desde a Reforma/1995 e intensificado nos governos seguintes, reforçado pela tendência da Teoria da “Tríplice Hélice”. Essas megatendências da OCDE (2016) estão em consonância com o SNI e a ENCTI quanto à pretensão de manter, estrategicamente, as parcerias com o Terceiro Setor.

Em leituras sobre tendências mundiais das relações entre as esferas pública e privada, percebeu-se que, nos países capitalistas hegemônicos, as áreas de CT&I e PD&I tendem a ser, realizadas, frequentemente, com recursos públicos e privados, e com utilização de instituições privadas, como nos grandes laboratórios americanos ou nas instituições privadas alemãs sem fins lucrativos. Nos países periféricos dependentes, a CT&I e PD&I são financiadas quase que exclusivamente com recursos públicos, e tendem a ser realizadas nas IES públicas, com menor participação da esfera privada.

Constatou-se, pelos dados, que há um contrassenso ao se utilizar recursos públicos para subsidiar, tanto pesquisas básicas avançadas, que objetivam descobertas em produtos e processos, com intenção de mercado e lucro, quando deveria ser a esfera privada a financiadora desses recursos. A esfera privada financiaria recursos à pesquisa junto à parceira IES pública, com seus pesquisadores e capital intelectual; no entanto, historicamente, o empresariado destina poucos dispêndios financeiros ou não investe, o maior volume de recursos tem sido de origem pública e o protagonismo é governamental (IPEA, 2018a).

Por que no Brasil a CT&I e PD&I são concebidas para serem realizadas nas IES públicas, com utilização de capital intelectual deste âmbito, em geral, pago com investimentos públicos? A explicação seria a manutenção das características de um país periférico dependente, ou um país com perfil imitador dependente, como visto na pesquisa IPEA (2018a), que utiliza o ambiente das IES públicas, pelo diferencial que apresentam respaldadas em indicadores científicos oficiais, com predominância de autorias de periódicos científicos com qualidade dos pesquisadores das IES públicas (conhecimento indexado com qualidade) (IPEA, 2018a).

A mudança proposta pela estrutura da ENCTI seria a esfera pública ter um acesso mais ágil e direto à esfera privada, para atender a demanda do conhecimento e da transformação deste em inovação e em produto, processo ou serviço. Para além de ser Política Pública, a

CT&I seria uma estratégia como forma de desenvolvimento local e do país; as Faps e outras gestoras integrarão a estratégia na qualidade de intermediadoras junto às IES e captadoras de recursos.

No momento do processo de mundialização do final do Século XX, que abrangeu aspectos de produção, mercadorias, finanças, o Estado sofreu pressões do mercado para que o conhecimento fosse um fator de produção. A intenção era o Estado oferecer cursos direcionados a atender aos mercados na mesma lógica do Capital. E o Estado ofereceu o ensino nesse formato, inclusive alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) para que isso fosse oportunizado, com os cursos particulares, cursos sequenciais e à distância. Na atualidade, através do MRCTI estaria sendo mantida a mesma lógica para a CT&I, porque o que se apresenta é o Estado envidando esforços para utilização do capital intelectual universitário que irá servir à esfera privada, revertendo em ganho patrimonial, por meio de bens e serviços. Estes, por sua vez, geram produtos, patentes ou inovações. É um grande investimento de recursos públicos para fomentar processos e procedimentos que geram ganhos ao segmento público e ao privado.

E quais seriam os ganhos reais para as IES públicas? A resposta viável é que, antes da Lei de Inovação/2004, a publicação do resultado da pesquisa era o ápice a ser atingido nas propostas dos projetos, no entanto, os resultados de pesquisas ficavam arquivados sem possibilidade de geração de renda, a legislação não previa e até limitava atividades comerciais. Essa insegurança necessitava de solução para incentivar investimentos em pesquisas associadas. Regulamentos procuraram sanar a questão, mesmo porque era necessário operacionalizar a intenção da Reforma Gerencial do Estado/1995, em aproximar os espaços público/privados e por meio da descentralização/publicização ampla operacionalizar os “serviços não-exclusivos” como ciência e pesquisa. Nesta seara científica, isto se deu, por exemplo, com as propostas da Lei de Inovação/2004 que não lograram o êxito esperado em PD&I. No entanto, era preciso ir mais além.

O MRCTI/2016 oportunizou esse ir mais além. A relação “estatal + pública não-estatal + privado” com fluxo mais amplo prevê que a IES pública receba recursos, realize parceria com a Faps de Direito Privado, e esta, mediará a parceria com outras pessoas jurídicas privadas/públicas, com pessoas físicas como pesquisadores, inventores. Ou ainda, prevê que as Faps sejam gestoras de Ambientes Promotores de Inovação, como parques e polos de tecnologia em arranjos institucionais, com investimento em CT&I, facilitando, desburocratizando a aplicação desses recursos. Os resultados serão devidamente formalizados e aproveitados aos fins determinados na Política de Inovação da IES.

Os ganhos dessa movimentação intermediada pela Fap ocorrerão na esfera pública universitária, pela utilização do capital intelectual e realização do objetivo institucional das IES que é o conhecimento. Os ganhos dessa movimentação intermediada pela Fap ocorrerão na esfera privada empresarial com a geração de inovação, da movimentação econômica. Os ganhos dessa movimentação ocorrerão para a própria esfera estatal, com a futura captação de receita tributária, via resultado da CT&I que o novo processo, serviço ou produto efetivarão; o que levará a um ciclo renovado economicamente, com entrada de receita pública. Do mesmo ponto de vista, as parcerias entre a esfera público/privada contribuiriam, diante da restrição fiscal dos governos, para a resolução das problemáticas locais e nacionais, servindo aos interesses de todos: Estado, sociedade civil e mercado, movimentando economias e fomentando desenvolvimento.

Para o SNI e a ENCTI, os pressupostos dessas políticas dos governos federais, de 2004 a 2016, perpassaram pelo incremento nessas relações, de forma que, as organizações privadas investissem em PD&I e, a esfera pública aplicasse recursos na CT&I, com a devida implementação das normatizações; sob o comando do Conselho Nacional para Ciência e Tecnologia (CNC&T), que, por sua vez, determinaram controles internos e arranjos institucionais da reconfiguração dessa relação. Nesses arranjos, a Fap teve e tem centralidade de atuação por ser instituição apoiadora da esfera pública universitária.

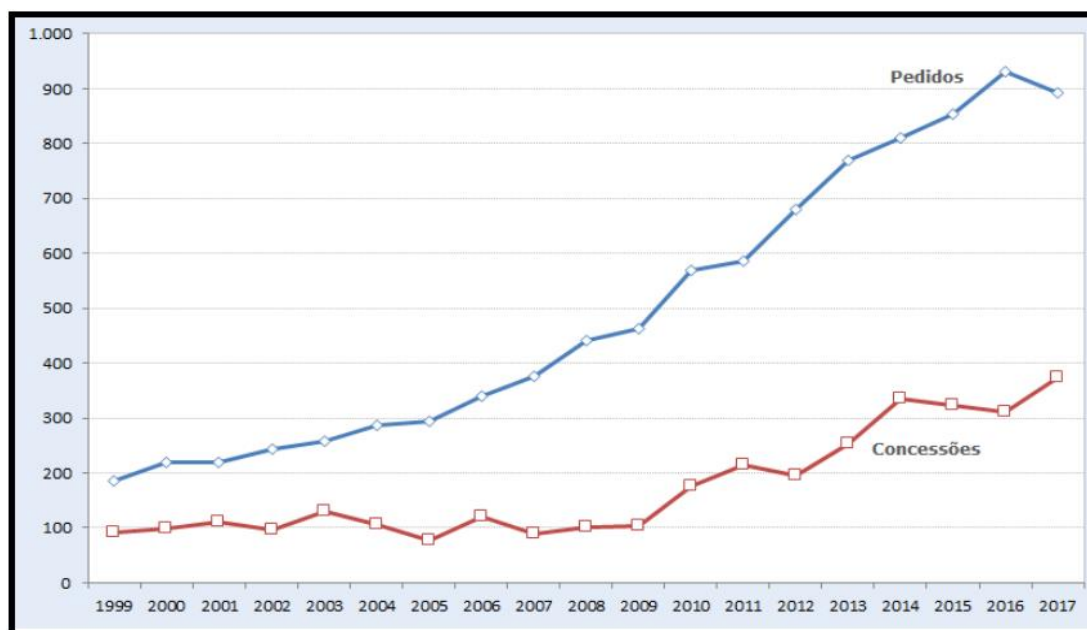
Entretanto, se o próprio papel do Estado vem modificando-se (desvirtuando-se?) no contexto do Neoliberalismo, quando determina aos entes privados do Segundo e Terceiro Setor a efetivação das responsabilidades que, em essência, seriam do próprio Estado; se o Estado vem se tornando mais um intermediador das relações do que um executor ou fomentador de recursos para as necessidades, as IES públicas, intrínsecas no aparelho do Estado tenderiam também a se furtar a esse papel. E que esfera se responsabilizaria pelo desenvolvimento científico e tecnológico do país se o Estado se afastar? Que esfera se responsabilizaria pelo atendimento das demandas, pelo investimento, a fim de manter o mercado ativo em inovações tecnológicas que, com resultados de serviços, produtos e processos, fomentariam um ciclo econômico positivo, que não se restrinja às *commodities*, mas abarque valor agregado em tecnologia para nossos produtos e serviços? Que esfera viabilizaria que a CT&I gerasse resultados econômicos e incremento da arrecadação tributária, cujos recursos são necessários ao funcionamento do próprio Estado e aos seus fins?

Não há que se pensar outra resposta, senão a de que, cabe à esfera pública estatal a proposição das Políticas Públicas de CT&I, como responsável por participar na execução, por fomentar auxílios e subsídios, e mesmo que figure como intermediador, que o faça com

posição ativa. Cabe ao Estado, sem ser provocado ou ao ser provocado, apoiar os mecanismos de segurança (jurídica e operacional) para a pactuação dessa relação entre esfera pública/privada com as devidas orientações. Cabe ao Estado fomentar que isso aconteça e regulamentar os formatos para que possa acontecer. Cabe a essa esfera pública estatal ao determinar a esfera pública não-estatal, a exemplo das Faps junto as IES públicas apoiadas posicionar o papel que estas exercerão em relação à esfera privada. Não há que se pensar que essa intermediação gere um afrouxamento das responsabilidades do Estado com o consequente afastamento do processo de CT&I, não é esse o movimento apresentado; a proposta é, mesmo num Estado Neoliberal, manter a atuação do Estado como intermediador, executor e fomentador para ampliação e consequente reforço das parcerias público/privadas. Os textos de lei propõem esses arranjos.

Com relação à atuação do Brasil junto ao processo de CT&I, a Figura 21 apresenta dados dos pedidos e concessões de patentes das invenções realizadas (1999 a 2017) junto ao Escritório Americano de Marcas e Patentes (USPTO). O pedido de patenteamento de invenção é uma fase do processo de CT&I, quando o resultado da pesquisa, processo ou produto possui potencial de inovação, para garantir o direito de propriedade ao pesquisador ou inventor, que após essa fase poderá levá-lo ao mercado, negociar e gerar ganho financeiro.

Figura 21 - Pedidos e concessões de patentes de invenção/ USPTO/1999 a 2017/Brasil



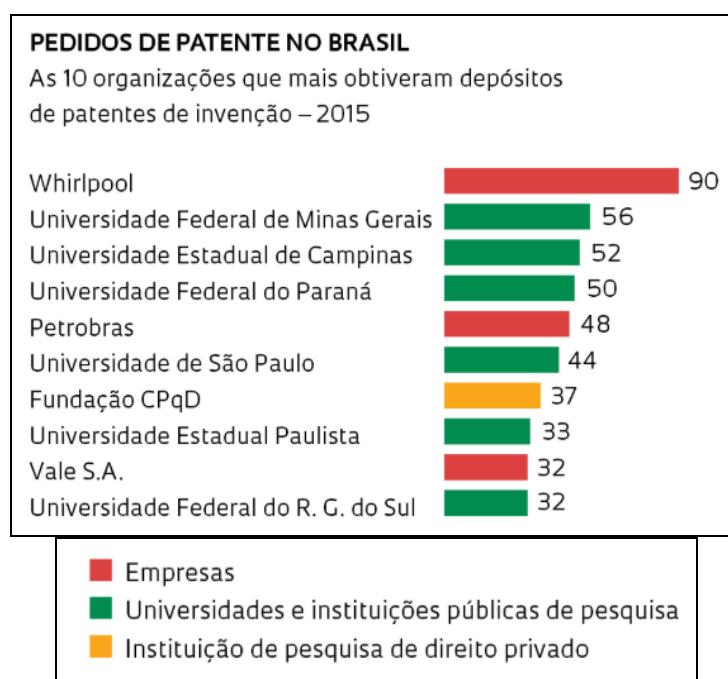
Fonte: BRASIL (USPTO, 2018b).¹¹⁶

¹¹⁶ Gráfico gerado dos dados Brasil, *United States Patent and Trademark Office* (USPTO). 2018b. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/Patentes/USPTO/6_2_1.html.

Observa-se, como consequência do SNI e da ENCTI, ocorridas nos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) um aumento substancial dos pedidos e concessões de patentes, cujo pico ocorreu em 2016, com 931 pedidos e 310 concessões de patentes. Apesar da mudança de cenário no governo federal em 2017, após *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, assumindo Michel Temer (2016-2018), o Brasil ainda obteve o melhor resultado quanto ao número de patentes de invenção concedidas: dos 892 pedidos de patentes foram concedidos 394 (44% patentes aprovadas) (BRASIL, USPTO, 2018b).

Brito Cruz (2016), na Revista “Pesquisa FAPESP”, publicou dados que confirmam essa tendência, de que as universidades públicas brasileiras predominam em realização de CT&I, e por consequência, em pedidos de patentes de invenção. Nos pedidos realizados junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), 15 universidades encontram-se nas 20 primeiras posições, com destaque para Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Os dados da Figura 22 reforçam a argumentação anterior de que, na prática, é a esfera pública universitária que fomenta CT&I no país; entre as 10 instituições que mais depositaram patentes de invenção (2015), 60% são públicas.

Figura 22 - Cenário de pedidos e concessão de patentes/Brasil/2015



Fonte: BRITO CRUZ (2016).

Com relação à posição do Brasil no contexto mundial, segundo o Formulário para Informações sobre a Política de Propriedade Intelectual das Instituições Científicas e

Tecnológicas do Brasil (*Formict*), documento obrigatório disponível no *site* do MCTIC, apresentado por Pacheco, professor do Instituto de Economia da Unicamp, houve melhora nas atividades realizadas em CT&I em relação aos demais países, ainda que incipiente e em pequena escala. “A esse aspecto positivo pode-se somar o estímulo ao empreendedorismo que essa mudança de cultura traz consigo. A dúvida é se esse movimento faz sentido em termos econômicos, porque patentes são também custos” (BRITO CRUZ, 2016, p. 3).

Para demonstrar a evolução que o conjunto das políticas governamentais do SNI e da ENCTI, desde a Lei da Inovação/2004 e com fase renovada a partir da EC nº 85/2015, criou-se a Tabela 6, a partir dos dados informados por Brito Cruz (2016), na Revista “Pesquisa FAPESP”, atualizada com dados do Relatório *Formict*/MCTIC (2017). A Tabela 6 propõe um olhar com comprovação evolutiva quanto aos quantitativos e valores das atividades de CT&I, em que resta demonstrado um avanço, diante das diversas políticas fomentadas pelo governo federal. Esse custo de investimento em CT&I deve ser mensurado pelo Estado no sentido das projeções futuras.

Tabela 6 - Atividades de CT&I/Brasil

	2006	2014	2016
Número NITs no país	19	180	208
Patentes, invenção, registros de <i>softwares</i> e marcas no exterior	37	137	146
Patentes, invenção, registros de <i>softwares</i> e marcas no país	680	2.026	2.149
Contratos de tecnologia	1 milhão	338 milhões	437,8 milhões
Receitas, contratos transferência tecnologia e licenciamentos	0,8 milhões	226 milhões

Fonte: Adaptado de BRITO CRUZ (2016) e Formulário *Formict*/MCTIC (2017).

Apesar do avanço das atividades de CT&I demonstrado na Tabela 6, a partir de 2016 até o presente momento, o Brasil está em processo de redução das atividades econômicas, num ciclo regressivo, com aumento de desemprego, impactado pelo desequilíbrio fiscal do Estado, que por sua vez, reduz repasses orçamentários e leva ao contingenciamento de despesas públicas. Essas foram justificativas para as ações realizadas pelos programas governamentais do presidente Michel Temer (2016-2018) e do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), demonstrando a tendência do afastamento do Estado das suas obrigações, enquanto fomentador, intermediador e apoiador das Políticas Públicas relacionadas à educação superior e à CT&I. Pode ocorrer que as decisões políticas federais, doravante optem pelo sobrestamento do programa da ENCTI e do SNI propostas pelo MRCTI.

Se isto ocorrer, restará aos atores das esferas público/privadas em seus arranjos, aliar possibilidades já regulamentadas, como a utilização das Faps, no âmbito universitário, na posição de intermediadoras do setor privado social e empresarial, em busca das estratégias de

manutenção da própria estrutura, e do desenvolvimento através do conhecimento e inovação. Os arranjos institucionais é que deverão adequar essas estratégias. É nesse cenário de dificuldades no Estado brasileiro que o conhecimento científico e tecnológico pode se tornar a estratégia para que a inovação movimente o mercado nacional e internacionalmente.

Nas IES e Faps, a estruturação em mecanismos de Governança, que demonstrem atendimento das conformidades e adequada prestação de contas, se mostra como alternativa segura e viável aos que dela se aproximarem para parcerias. Isso se dá porque as instituições precisam de segurança (jurídica e operacional) e da certeza da solidez permanente e credibilidade seguindo a dinâmica dos Programas de *Compliance*.

3.4 Promoção da inovação no Estado de Minas Gerais

A Constituição do Estado de Minas Gerais determina na “Seção V – Da Ciência e Tecnologia”, em seu artigo 211, que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a difusão e a capacitação tecnológicas”. A unidade federativa estadual só consegue promover esse desenvolvimento, porque, para tanto, conta com o auxílio de uma rede e ecossistema formado, por instituições “públicas estatais (federal, estadual e municipal), públicas não-estatais e privadas”: universidades, núcleos, centros e institutos de pesquisas, Faps e órgãos de fomento, polos e parques tecnológicos, laboratórios, dentre outros órgãos.

O artigo 211 da Constituição estadual/1989 também acrescenta, no §3º, que o Estado “apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia e concederá aos que dela se ocupem meios e condições especiais de trabalho”. Esse apoio à formação e incentivo às C&T vem sendo efetivado, via programas do governo do Estado mineiro, que mantém a estrutura de ensino superior amparada por 02 universidades estaduais, a Unimontes e a Uemg.

O apoio ao ecossistema, denominado Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação de Minas Gerais (Secti/MG), vem das verbas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), dos projetos direcionados pelas Secretarias do Estado, pelos repasses às agências de fomento que operacionalizam os recursos, pelos programas governamentais intensivos de capacitação e fomento dos pesquisadores, que se situam no Estado de Minas Gerais, independentemente, se da esfera pública federal, estadual, municipal, ou ainda, da esfera privada.

As principais agências de fomento do ecossistema mineiro são a FAPEMIG, a Codemig e o BDMG. O relatório dos indicadores nacionais de recursos aplicados pelos governos estaduais em CT&I, publicado anualmente pelo MCTIC, faz exposição, da qual se

extraiu uma série, conforme Tabela 7, em que Minas Gerais apresenta evolução significativa dos dispêndios, em mais de 1000% em 16 anos. Apesar do expressivo crescimento dos dispêndios mineiros de 2000 a 2016, observou-se, que em 2000, enquanto o percentual paulista atingia 71.6% do total brasileiro que foi de R\$ 2.854,30 milhões, Minas Gerais aplicou um percentual ínfimo de 0.023%. Em 2016, São Paulo aplicou 58.8% em relação ao total brasileiro de R\$ 19.842,60 milhões e Minas Gerais menos de um milhão, cerca de, 4.3% do total brasileiro.

Tabela 7 - Dispêndios em Ciência, Tecnologia e Inovação/2000 a 2016/Em milhões

EXERCÍCIO	2000	2004	2008	2012	2014	2015	2016
Brasil	2.854,3	3.900,5	7.138,0	13.650,6	17.064,8	19.658,2	19.842,6
São Paulo	2.044,5	2.675,5	4.302,4	7.792,3	9.721,6	11.898,4	1.676,3
Paraná	182,9	314,0	425,3	759,5	932,4	1.007,9	1.296,1
Rio de Janeiro	250,7	276,4	491,8	844,3	1.305,1	1.477,2	1.252,0
Minas Gerais	65,3	106,7	403,8	733,0	807,4	813,7	867,7

Fonte: BRASIL (MCTIC, 2018b).

Na Tabela 7, percebe-se que os dispêndios do Estado de São Paulo concentram mais da metade dos valores de todo o país, e os Estados do Paraná e Rio de Janeiro têm realizado investimento maior que Minas Gerais.

O ecossistema para CT&I, em Minas Gerais, foi mapeado por Gava *et al* (2018) e, com algumas adaptações, se apresentava em 2018, estruturado conforme Quadro 11, no entanto, a principal característica de uma rede dessa natureza é a flexibilidade, que faz com que a estrutura se altere permanentemente. Para Gava *et al* (2018) este ecossistema de CT&I de Minas Gerais apresenta variadas dimensões, levando a avanços e interações.

Quadro 11 - Ecossistema CT&I em Minas Gerais/Outubro/2018

Continua...

DIMENSÃO	SIGLA	INSTITUIÇÕES
Dimensão de Conhecimento e de atuação científica e tecnológica	UFMG, UFV, UFU UFJF, UFLA, UFTM, UFOP UFSJ, UNIFEI UFVJM, UNIFAL Uemg, Unimontes	Universidade Federal de Minas Gerais, Univ. Fed. de Viçosa, Univ. Fed. Uberlândia, Univ. Fed. de Juiz de Fora Univ. Fed. de Lavras, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Univ. Fed. de Ouro Preto, Univ. Fed. de São João Del-Rey, Universidade Federal de Itajubá, Univ. Fed. dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Univ. Fed. de Alfenas, Universidade do Estado de Minas Gerais, Universidade Estadual de Montes Claros
	Instituições privadas	320 IES privadas
	FHA	Fundação Helena Antipoff
	PUC MINAS	Pontifícia Universidade Católica/Minas Gerais
	FUMEC	Fundação Mineira de Educação e Cultura
	IFMG, IFNMG, IFTM, IF SUL DE MINAS, IFSUDESTE	Instituto Federal Minas Gerais, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Norte de Minas Gerais, do Triângulo Mineiro, do Sul de Minas Gerais e do Sudeste de Minas Gerais

Dimensão Tecnológica	CEFET-MG, CPQRR, INATEL EPAMIG	Centro Federal de Educação Tecnológica/MG, Centro de Pesquisa René Rachou, Instituto Nacional de Telecomunicações Empresa de Pesquisa Agropecuária/MG
	02 EMBRAPAS	Empresa Brasileira Pesquisa Agropecuária
	CETEC	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
	SENAI-MG	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
	FUNED	Fundação Ezequiel Dias
	FITEC	Fundação para Inovações Tecnológicas
	CDTN	Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear
	HEMOMINAS	Fund. Centro Hematologia e Hemoterapia do Estado MG
Dimensão de Intermediação	IEL-MG	Instituto Euvaldo Lodi/MG
	RMPI e RMI	Rede Mineira Propriedade Intelectual (NITs, Universidades) e Rede Mineira de Inovação (Incubadoras de empresas)
	FUMSOFT	Sociedade Mineira de <i>Software</i>
	BIOMINAS	Fundação Biominas
	SIMI	Sistema Mineiro de Inovação (SEDECTES/MG)
	BHTEC, CENTEV PCTI	Parque Tecnológico de Belo Horizonte, Parque Tecnológico de Viçosa, Parque Científico e Tecnológico de Itajubá
	INOVA-UFGM	Inova – Incubadora de Empresas da UFGM
Dimensão de Capacitação e Gestão Empresarial	FDC, SEBRAE INST. NOVAÇÃO, FALCONI-INDG IETEC, CIN, RMMG	Fundação Dom Cabral, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/MG, Instituto Inovação, Falconi – Consultores de Resultado (INDG), Instituto de Educação Tecnológica, Centro Internacional de Negócios (IEL/FIEMG), Rede Metrológica/MG
Dimensão Financeira e Fomento	FAPEMIG, BDMG INSEED, FIR CONFRAPAR	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado/MG, Banco de Desenvolvimento do Estado/MG, <i>Inseed</i> Investimentos (fundo de capital semente), <i>Fir</i> Capital (fundo de capital de risco), Confrapar (gestora de fundos de investimento)
Dimensão de Governança	SEDECTES/MG	Secret. Desenvolvimento, C&T, Ensino Superior Estado/MG
	INDI	Instituto de Desenvolvimento Integrado/MG
	CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico/MG
	FIEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
	CONECIT	Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia

Fonte: Adaptado de GAVA *et al* (2018, p. 284).

* A SEDECTES/MG teve as funções absorvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), conforme recente Lei (MG) nº 23.304 de 30/05/2019.

Para além da necessidade dessas parcerias na efetivação das atividades, não havia uma normatização pacificada da forma de se estabelecer os meios e condições do trabalho em CT&I em Minas Gerais, e vários questionamentos acerca da remuneração desses trabalhos, relacionadas às bolsas e fomentos a serem repassados. Em âmbito estadual as regras da “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.958/1994) eram utilizadas como instrumento subsidiário sem suprir as peculiaridades da estrutura estatal.

A título de exemplificação, no caso específico das Faps em Minas Gerais, sem uma legislação estadual não havia possibilidade de pagamento de bolsas para realizar atividades-fins do ensino e pesquisa. Para suprir as necessidades realizava-se a contratação com vínculo empregatício celetista, o que gera encargos que aumentam os custos das atividades, sob a

responsabilidade das Faps. Outras tentativas de contratação para prestação de serviços nas Faps causaram autuações e multas por órgãos de fiscalização, como Ministério do Trabalho e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), considerando sua natureza jurídica privada.

Aos entraves de operacionalização nas atividades da Fap em realizar CT&I, soma-se o desequilíbrio fiscal no país, e de modo específico, a delicada situação do Estado de Minas Gerais; essa combinação de problemas estruturais, de gestão e fiscais ameaçam a realização de atividades essenciais para a sociedade. A ameaça se estende aos pilares do ensino, pesquisa e extensão, do “Desenvolvimento Institucional” e da Inovação Científica e Tecnológica a serem efetivados pelas instituições que pertencem à administração estatal: as autarquias Unimontes e Uemg, bem como a fundação pública de fomento FAPEMIG, em contato com as diversas parceiras de Direito Público ou Privado que formam o ecossistema.

Torna-se um risco premente a perda da força, pujança e autonomia que essas instituições conquistaram e representam em Minas Gerais, no contexto da execução das atividades de ensino, pesquisa, extensão. Nessas funções específicas da Inovação Científica e Tecnológica, o apoio das instituições da rede de cooperação mineira tem merecido destaque, não obstante esses entraves de ordem jurídica, administrativa, operacional, em especial, as universidades estaduais que realizam atividade relevante em seus contextos como forma de promover o desenvolvimento científico.

A Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) resulta da transformação de uma Fundação de Direito Privado, a antiga Fundação Norte Mineira de Ensino Superior (FUNM), sendo órgão da administração indireta do Estado de Minas Gerais, sob a forma jurídica de autarquia de regime especial. A Unimontes está presente em quase 40% do território mineiro, com 11,4 mil alunos em 56 cursos regulares, 16 mestrados e 03 doutorados, além de especializações *lato sensu*, cursos de Educação a Distância (EaD), cursos técnico-profissionalizantes na área de saúde, gestão, meio ambiente, agronomia. Destacam-se as parcerias da Unimontes com a sua entidade de apoio FADENOR, cujas práticas de gestão e efetivação dos objetivos fins dos projetos da Unimontes e parcerias movimentam a academia em cursos, eventos, pesquisas, dentre outras atividades, gerando investimentos em infraestrutura e buscando captação de recursos e caminhos na efetivação da CT&I (Unimontes, 2019).

A Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg), entidade pública autárquica da administração indireta do Estado de Minas Gerais está presente em 05 unidades em Belo Horizonte e 15 unidades do interior do Estado; possui 21.096 alunos em 115 cursos regulares presenciais, em bacharelados, licenciaturas e como tecnólogos, além de 27 especializações,

sete mestrados e dois doutorados. A Lei nº 11.539, de 22/07/1994, estabeleceu uma estrutura para a Uemg definida por órgãos colegiados e unidades administrativas, como as Pró-reitorias e os *campi* regionais representados pelas fundações educacionais que fizeram opção por pertencer à Uemg e que seriam absorvidos por esta segundo as regras estabelecidas na Lei.¹¹⁷ A incorporação dessas unidades deu origem ao *Campus* Belo Horizonte e às nove fundações absorvidas constituíram as Fundações Agregadas, localizadas nos *Campi* Regionais (Uemg, 2019). O *site* do CONFIES (2019), mantém o credenciamento de duas Faps afiliadas apoiadoras da Uemg: Fadecit e Framinas.

Para a adequação das atividades da CT&I, a Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais (SEDECTES/MG) realizou estudos e encontros, a fim de compreender mudanças e evoluções que a legislação federal propõe. Os estudos aprofundam posicionamentos sobre como adequar a estrutura estatal em prol das Políticas Públicas de CT&I em Minas Gerais e dos arranjos institucionais possíveis junto a Unimontes, Uemg, a fundação de fomento FAPEMIG e toda a rede mineira. Outros órgãos também foram ao longo do tempo sendo vinculados ou integrados como forma de articulação e subordinação a essa secretaria¹¹⁸.

O governo do Estado de Minas realizou em 2015, um planejamento estratégico tomando como ponto relevante a busca por uma estrutura, e por determinar uma normatização mineira em resposta às questões relacionadas com o sistema de inovação que solidificaria a relação entre pesquisadores, parceiros, investidores, ICTs e suas entidades de apoio (VASCONCELLOS, 2018).

A própria Secretaria da administração direta do Estado de Minas Gerais, especializada em políticas de CT&I, vem ao longo do tempo, efetivando adequações em sua estrutura e funções¹¹⁹, assim como, nas regulamentações de fomento, como o Decreto nº 44.418/2006

¹¹⁷ Foram incorporados a Uemg: Fundação Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Carangola, Fundação Educacional Vale do Jequitinhonha, de Diamantina, Fundação de Ensino Superior de Passos, Fundação Educacional de Lavras, Fundação de Ensino e Pesquisa Sul de Minas, de Varginha, Fundação Educacional de Divinópolis, Fundação Educacional Patos de Minas, Fundação Educacional Ituiutaba e Fundação Cultural Campanha da Princesa, de Campanha, Fundação Mineira Arte Aleijadinho/Fuma, hoje transformada em duas escolas: Música e *Design*; a Fundação Escola *Guignard*; o curso de Pedagogia do Instituto de Educação, transformado na Faculdade de Educação, e o Serviço de Orientação e Seleção Profissional – Sosp – hoje, Centro de Psicologia Aplicada – Cenpa (Uemg, 2019).

¹¹⁸ Na estrutura organizacional, que está sob reformulação pelo governo mineiro, os órgãos de articulação, vinculação, subordinação à SEDECTES/MG até 2018 eram: Fapemig, Cetec, Ipem, Metamig, IEF, Funed, Prodemge, BDMG, CDI, Plambel, DAE, Copasa, Secretaria C&T e Meio Ambiente (Sectma/MG), Conecit, Concar e Copam, Feam, Fundação Helena Antipoff (MINAS GERAIS, SEDECTES, 2018).

¹¹⁹ A secretaria estadual de C&T, com a Lei (MG) nº 6.953/1976 criou a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT/MG) e o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcet); posteriormente, em 2006, a então SECT/MG recebeu nova denominação, após a inserção das subsecretarias de Ensino Superior, Inovação e Inclusão Digital na estrutura básica da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia

que instituiu o Sistema Mineiro de Inovação (SIMI), “cuja finalidade é promover convergência de ações governamentais, empresariais, acadêmicas de pesquisa e tecnologia para o desenvolvimento da inovação no Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, SEDECTES, 2019).

Com a posse do governador Romeu Zema, para o mandato 2019-2022, ocorreu reforma da estrutura orgânica do Executivo do Estado, através da recente Lei (MG) nº 23.304 de 30/05/2019, em que, segundo o artigo 24, a SEDECTES/MG teve as funções absorvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE/MG) tendo esta,

[...] competência para planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

[...]

IV – às políticas públicas relativas à ciência, à tecnologia e à inovação;

V – ao desenvolvimento e ao fomento à pesquisa e à inovação;

VI – ao fomento do ecossistema de inovação no Estado;

VII – à geração e à aplicação do conhecimento científico e tecnológico;

VIII – à gestão e à difusão de conhecimentos técnicos e científicos para o desenvolvimento tecnológico de empresas e da administração pública (MINAS GERAIS, LEI Nº 23.304 de 30/05/2019).

No entanto, na gestão anterior do Estado mineiro, a reestruturação da SEDECTES/MG obteve junto ao Subsecretário de Estado do Ensino Superior, o Professor Márcio Rosa Portes (exercício 2015-2018), a posição de um forte apoiador e fomentador de debates e esforços para atualização da legislação mineira, relacionada ao funcionamento das Faps e às formas de conceder os meios e condições de trabalho da área, tudo em prol da realização da CT&I. O governo do Estado de MG, através da SEDECTES/MG realizou diversos programas direcionados ao incentivo da CT&I, além do SIMI¹²⁰, instituído desde 2006.

Mesmo com a atuação da SEDECTES/MG, dos órgãos estaduais ligados à CT&I, da força de programas estaduais direcionados à promoção da convergência nessa área, entraves e dificuldades eram comuns. Em 2015, questionamentos quanto à operacionalidade de convênios e contratos, entre instituições públicas e Faps, especialmente com relação às bolsas no âmbito do ensino, pesquisa e extensão são levantados com propostas de adequação da legislação mineira, por parte do Professor Geraldo Antônio dos Reis, do Departamento de Economia da Unimontes, e na época, Diretor do Centro de Educação Profissional e

e Ensino Superior (SECTES/MG), que sofreu nova alteração, sendo até 2018, a SEDECTES/MG, absorvida pela SEDE pela Lei (MG) nº 23.304 de 30/05/2019.

¹²⁰ Os diversos programas de incentivo a CT&I em Minas Gerais: Programa Minas Digital com *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development* (SEED), Uaitec Lab, Meu primeiro negócio, Hub Minas Digital, Minas Inova, *Startup* Universitário, Inova-Pró, Núcleo Mineiro de Internacionalização do Ensino Superior (Numies), a Feira Internacional de Negócios, Inovação e Tecnologia (Finit), Pronatec, SEDECTES, etc.

Tecnológica (CEPT), na gestão do Reitor João dos Reis Canela. Segundo o Professor Elton Dias Xavier (2019), o movimento,

[...] surge a partir das iniciativas do Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis, que em tratativas com a gestão superior da Unimontes, pensa em elaborar uma lei, baseada na lei federal de apoio, para regular a relação, devido aos gargalos existentes, levando a minuta ao governo do Estado. Tivemos a oportunidade de acompanhá-lo nas diversas reuniões realizadas em Belo Horizonte, com a SEDECTES, a Casa Civil e com deputados (SEPET, INFORMAÇÃO VERBAL, 2019)¹²¹.

O Professor Geraldo Antônio dos Reis, atuando como Diretor CEPT, pertencente à estrutura da Unimontes, percebia no cotidiano, uma série de dificuldades e entraves da relação público/privada, provocando um movimento em busca de mudanças junto ao governo do Estado, especificamente junto à SEDECTES/MG.

O Subsecretário da SEDECTES/MG, Márcio Rosa Portes, ao receber a demanda mobilizou todos os órgãos mineiros diretamente interessados na temática envolvendo CT&I, ensino e extensão, os stakeholders do Estado de Minas Gerais para a oitiva dos entraves da relação público/privada. A primeira reunião foi realizada em 14/09/2015¹²². Diante dos presentes, o Professor Geraldo Antônio dos Reis foi convidado a expor as questões, e mencionou, conforme registro em ata:

[...] que passa por situações de tensão, pois se tem o recurso e não tem o meio legal de fazê-lo. Deu exemplo do Pronatec que tem o recurso, mas não poderia pagá-lo. Além de outros cursos que surgem que a Universidade não pode executar por falta de definição legal de como liberar tal recurso. E salientou inclusive que eram cursos necessários e muito importantes para a região do norte de Minas. Mencionou sobre a lei 21.152, falou sobre melhorias na legislação, mas que poucos estados estão regulamentados. Deixou claro que percebe que falta uma regulamentação efetiva, o que existe é na esfera federal, daí a grande dificuldade de ofertar cursos. E deixou clara que a universidade deixa de ofertar vários cursos porque não existe um aparato legal sobre como isso pode acontecer. Mencionou que a lei federal define algumas situações que são importantes ficar atento. Agradeceu ao subsecretário por ser colocado em discussão este instrumento que será de grande importância para o funcionamento da universidade (SIC) (MINAS GERAIS, SEDECTES/MG, ATA DE REUNIÃO REALIZADA EM 14/09/2015, GERALDO ANTÔNIO DOS REIS).

¹²¹ Palestra ministrada pelo Professor Elton Dias Xavier, no “SEPET - Seminário Mineiro para Discussão da Lei 22.929/2018”, realizado entre 11 e 12/04/2019 pela Fadenor e Unimontes em Montes Claros/MG. O evento contou com a exposição de representantes dos órgãos mineiros: Tribunal de Justiça (TJMG), Tribunal de Contas do Estado (TCMG), Advocacia Geral do Estado (AGE), Procuradoria da Fapemig, Delegado da Receita Federal do Brasil (RFB) e professores coordenadores de Programas de Pós-graduação da Unimontes.

¹²² Nas respectivas reuniões da SEDECTES/MG, coordenada pelo Subsecretário Marcio Rocha Portes para discussão do tema quanto à formulação de proposta de lei estadual das Faps, conforme registro de atas datadas de 14/09/2015 e 02/10/2015 estavam presentes os representantes do próprio Estado, da Casa Civil e Relações Institucionais, da Secretaria da Educação (SEE), da Uemg, Fundação Helena Antipoff, Framinas, da Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, Academia de Polícia Militar e Academia dos Bombeiros, Utramig, Fapemig e Escola de Saúde Pública. A equipe da Unimontes, em acompanhamento ao Prof. Geraldo Antônio dos Reis foi composta pelo Pró-reitor de Planejamento, Gestão e Finanças, Professor Roney Versiani Sindeaux, pelo Procurador-chefe, Henderson G. T. Ogando e o Professor Elton Dias Xavier (MINAS GERAIS, SEDECTES, ATA DE REUNIÃO EM 14/09/2015).

O Subsecretário Márcio Rosa Portes destacou que a falta de regulamentação da relação entre Faps e IES emperra a utilização de recursos disponibilizados pelo Estado ou captados de outras fontes. A dificuldade de professores e acadêmicos estarem vinculados a uma Fap recebendo bolsas para efetivar as atividades de CT&I levava a necessidade de contratação via regime celetista, o que onera custos, fazendo com que um valor que poderia atender um grande contingente de atividades via Fap, fique tão oneroso que acabe por limitar a abrangência da ação.

Conforme registros do documento da ata em 14/09/2015, os presentes à reunião manifestaram-se acerca das situações práticas das instituições e a omissão das regras para suas relações, o que gera uma grande tensão, posicionaram que não havendo a regulamentação específica há dificuldade na execução dos projetos; que são utilizados “caminhos tortuosos”, “medidas paliativas, que são frágeis e facilmente questionadas” quanto à operacionalidade; que é preciso verificar a forma como é realizada em âmbito federal, bem mais simplificada para os chamados pagamentos “eventuais”.

Foi reafirmado que a lei de regulamentação da temática não geraria novas despesas, mas esclareceria a forma de realizar as existentes, o que deve estar em completa consonância com os instrumentos de transparência e controle, necessários em razão da utilização de recursos públicos ou em prol de interesses públicos (MINAS GERAIS, SEDECTES, 2015).

Da referida reunião inicial, formou-se um grupo de trabalho para apresentação da minuta do Projeto de Lei, a ser discutida entre os *stakeholders* em Minas Gerais, e colocada em pauta na Assembleia Legislativa (ALMG), através da Deputada Estadual Cristina Correa, a quem, nesta mesma reunião foi apresentado um resumo, constando os pontos-chave da situação-problema e da proposição da legal como solução.

Nos meses que se seguiram foram realizadas reuniões de ajustes da minuta e inúmeros contatos para finalização do texto. Durante todo o exercício de 2016 e parte de 2017, o projeto foi apresentado a todos os órgãos envolvidos, recebendo pareceres, notas técnicas, manifestações e justificativas. Após amplo debate, em que o Subsecretário Márcio Rosa Portes buscou a participação dos interessados, o projeto com exposição de motivos, foi encaminhado a ALMG em 01/12/2017, por meio da Mensagem nº 342 do Governador Fernando Pimentel (2015- 2018). Na ALMG, após debates, o projeto de lei recebeu emendas e adendos, sendo a lei promulgada em 12/01/2018, sob o nº 22.929¹²³.

¹²³ O projeto da Lei nº 22.929/2018 ao chegar junto à ALMG sofreu inserção de matérias, tornando-a uma lei mesclada, direcionada: à estrutura da carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, à alteração das tabelas de vencimento das carreiras dos policiais civis, às atividades das Faps e outras providências.

Observou-se durante todo o trâmite de formalização das regras para gestão das Faps em Minas Gerais que resultou no projeto de lei e na promulgação da lei, a dinâmica do modus operandi dos arranjos institucionais com objetivos específicos. A associação dos *stakeholders* em Minas Gerais com o objetivo de adequação da legislação configura um arranjo institucional transformado em regra formal.

A legislação estadual (MG) nº 22.929/2018, dos artigos 3º ao 20º, objetiva fortalecer a pós-graduação e estimular a inovação, por meio de incentivo ao ensino, à pesquisa e à extensão; garantir a destinação de recursos pela agência de fomento FAPEMIG, para financiamento dos projetos de pesquisa na Uemg e Unimontes e a regular a captação de recursos, fortalecendo a relação público/privada.

Criação da Lei nº 22.929, de 12 de Janeiro de 2018 que estabeleceu o incentivo à Pesquisa, Pós-Graduação, Inovação e Empreendedorismo nas IES Estaduais. Esta lei garantiu à Uemg e Unimontes recursos oriundos da FAPEMIG, da ordem de R\$ 24 milhões (valores baseados no orçamento de 2017).

[...]

A lei garante à Uemg e Unimontes recursos para investimentos em infraestrutura laboratorial de pesquisa e extensão, porém, os projetos precisam ser elaborados e encaminhados. Nesse sentido, não cabe mais a fala de sucateamento da Universidade, pois, neste momento a condição é a apresentação dos projetos (MINAS GERAIS, FAPEMIG, 2019).

Promulgada a “Lei mineira das Faps” em Janeiro/2018, esta precisava ser regulamentada, concomitantemente, na esfera federal, ocorreu publicação do Decreto nº 9.283/2018, que regulamenta o MRCTI. Diante da correlação entre as matérias e das discussões frequentes, logo nos meses iniciais de 2018, (a “Lei mineira das Faps” foi promulgada em 12/01/2018; o Decreto federal do MRCTI é de 07/02/2018), os órgãos do ecossistema mineiro mantiveram o assunto em destaque, quando o governo mineiro optou por, através de Decretos regulamentares, abordar os aspectos relacionados à CT&I.

E assim foi feito, o Decreto (MG) nº 47.442 de 04/07/2018, denominado “Marco Estadual da Inovação” e o Decreto (MG) nº 47.512, de 15/10/2018, regulamentaram a “Lei mineira das Faps” e aspectos da Inovação Científica e Tecnológica. A intenção era criar um embasamento legal que sustentasse programas governamentais de CT&I e de operacionalização das Faps para o ecossistema mineiro, bem como a manutenção e incremento das atividades das Faps junto às IES. O diferencial dessa normatização mineira é o olhar para as especificidades regionais do Estado e a proposição de conceitos, termos, procedimentos abarcando o amparo, a captação e os benefícios dessa relação público/privada.

Com o advento em Minas Gerais da Lei nº 22.929/2018 vislumbrou-se um novo cenário, não só para as Faps, mas também para todos os participantes da rede de cooperação

em CT&I. Percebe-se que essa tem como propósito preencher importante lacuna, principalmente oferecendo segurança (jurídica e operacional) nas relações entre os agentes da rede supracitada. Até então, as Faps e IES estaduais esbarravam em entraves que inviabilizam projetos de interesse coletivo. Havia um vazio legal que emperrava a execução das atividades.

No caso específico da relação entre Unimontes e sua apoiadora FADENOR ou da relação entre Uemg e suas apoiadoras Fadecit e Framinas, interrelacionadas com a agência de fomento de pesquisa estadual, a FAPEMIG, a Lei nº 22.929/2018 e o Decreto de Inovação propiciarão ganhos substanciais na pesquisa, no ensino, na extensão e no “Desenvolvimento Institucional” e da CT&I da vasta região mineira, que se apresenta com diferentes realidades econômicas e sociais. O MRCTI também prevê a especificidade de atender as diferenciações regionais e sociais com sistemas direcionados. A abrangência dessas IES estaduais é reforçada, especialmente quanto à efetivação da graduação e pós-graduação, que é momento de investimento, de longo prazo, e de alto valor em pesquisa básica, precipuamente um pilar para a maioria das pesquisas científicas e tecnológicas que ocorrem no ambiente acadêmico brasileiro e se apresentam como motor de desenvolvimento humano, econômico e social.

Na normatização mineira, a possibilidade de financiamento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão, com ênfase em CT&I, a serem implementadas pela Unimontes e pela Uemg com recursos aplicados pela FAPEMIG, bem como a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, através de recursos estaduais com gerenciamento via “Lei mineira das Faps”, são considerados grandes avanços. Esse fato caracteriza a busca institucional no Estado em romper com dificuldades de longa data, pois, no âmbito federal, nas relações das Faps com suas IES, desde 1994, através da Lei nº 8.958 já havia a possibilidade do direcionamento de recursos, de parcerias público/privadas ampliadas e percepção das bolsas.

3.4.1 A normatização do ecossistema de CT&I em Minas Gerais

O legislador previu na CRFB/1988, no Título VIII - Da Ordem Social, no Capítulo IV - Da Ciência, Tecnologia e Inovação, conforme as alterações da EC nº 85 de 26/02/2015, os artigos que determinam ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. Descreveu nos parágrafos seguintes o tratamento prioritário a ser dado à temática, considerando o bem público, o progresso do país, a solução dos problemas brasileiros e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional que essa área efetivaria. Na sequência, determinou o apoio e

estímulo à participação das empresas parceiras que queiram integrar o sistema, com a articulação entre a esfera pública e a privada, bem como entre as diversas esferas do governo (CRFB, 1988, artigo 218, §1º ao §7º).

Para a efetivação dessa promoção e incentivo à CT&I, que busque viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o artigo 219A e 219B permitiram o compartilhamento dos recursos humanos especializados (pesquisadores, professores, iniciantes na pesquisa científica), organizado no SNCTI, através de lei federal.

Para além de toda a estrutura prevista, a CRFB/1988 declarou a competência concorrente sobre o tema, ao possibilitar (artigo 219B §2º) que, Estados, Distrito Federal e Municípios legislassem de acordo com peculiaridades. Essa previsão do texto constitucional conferiu independência às várias esferas, para as respectivas normas disciplinadoras da CT&I. Em Minas, a competência suplementar resultou nas normas, conforme Quadro 12.

Os recentes Decretos de Inovação (MG) nº 47.442/2018 e nº 47.512/2018 constituem-se na regulamentação da Lei estadual das Faps nº 22.929/2018, com a compilação da “Lei federal das Faps nº 8.958/1994” e de todo o MRCTI. O objetivo previsto com a atualização da legislação do Estado mineiro pretendeu duas coisas: uma universidade engajada com o empreendedorismo e o desenvolvimento regional.

Quadro 12 - Legislação da Ciência, Tecnologia e Inovação (MG)

Continua...

NORMA	FINALIDADES
Constituição Estadual (MG)	Seção V - Da Ciência e Tecnologia Artigos 211 a 213
NORMAS INFRALEGAIS EM ORDEM CRONOLÓGICA DECRESCENTE	
Decreto 47.512, de 15/10/2018	Dispõe sobre o credenciamento das Fundações de Apoio na SEDECTES/MG e sobre a concessão de bolsas de ensino pelas IEES, ICTs e pela FAPEMIG, conforme Lei nº 22.929, de 12/01/2018, e dá outra providência.
Decreto 47.442, de 04/07/2018	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito do Estado e dá outras providências.
Lei 22.929, de 12/01/2018	Altera a Lei nº 18.974/2010, que estabelece estrutura carreira estratégica Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e altera tabelas vencimento carreiras policiais civis de que trata a LC nº 84, de 25/07/2005, e dá outras providências.
Lei 20.704, de 03/06/2013	Autoriza o poder executivo a conceder incentivo financeiro à pessoa física que desenvolva projeto de negócio de base tecnológica no estado e dá outra providência.
Lei 20.629, de 17/01/2013	Institui a Semana de Conscientização sobre o Uso Adequado das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação.
Lei 20.337, de 10/08/2012	Dispõe sobre a política estadual de fomento à tecnologia social.
Lei 17.989, de 30/12/2008	Institui o dia estadual do pesquisador científico.
Decreto 44.874, de 18/08/2008	Contém o Regulamento do Fundo de Incentivo à Inovação Tecnológica - FIIT, criado pela Lei nº 17.348/2008.
Lei 17.348, de 17/01/2008	Dispõe sobre o incentivo à inovação tecnológica no Estado.

Lei 15.433, de 03/01/2005	Cria a bolsa de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, destinada a servidor público estadual.
Lei 15.398, de 16/11/2004	Institui a política mineira de incentivo à incubação de empresas e cooperativas.
Lei 11.903, de 06/09/1995	Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, altera a denominação da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente.
Lei Delegada 10, de 28/08/1985	Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais/FAPEMIG – e dá outras providências.
Lei 6.953, de 16/12/1976	Cria a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/Funcet e dá outras providências.
Lei 4.824, de 11/06/1968	Institui, no estado de Minas Gerais, a Semana da Ciência e Tecnologia.

Fonte: Adaptado de ALMG (2018).

A nova legislação mineira, com destaque para a Lei nº 22.929/2018 tem como objetivo central melhorar a relação entre IES e esfera privada empresarial e social, não somente quanto às parcerias e investimento em PD&I, como também, em termos de absorção do mercado do capital intelectual formado por mestres e doutores, detentores de conhecimento qualificado. No Brasil, pesquisadores qualificados, como mestres e doutores, não têm um projeto de carreira na esfera privada para ampliar o campo de atuação, o que é bastante comum nos Estados Unidos (DE NEGRI, 2018), o ambiente acadêmico é a maior possibilidade de atuação dos pesquisadores qualificados, situação para a qual a “Lei mineira das Faps” pode contribuir.

Quanto ao desenvolvimento regional, com a legislação mineira está prevista uma alavancagem pela aproximação da IES, das suas fundações apoiadoras e a sociedade através de novos arranjos institucionais por meio da partilha de tecnologias, dos programas de aceleração e dos Ambientes Promotores de Inovação. No entanto, por si só, o capital privado com parcerias, mensalidades ou doações não é capaz de estruturar toda a necessidade de CT&I para conduzir a região mineira do Estado ou o país ao desenvolvimento. Mantém-se o Estado como fomentador, intermediador e executor.

No contexto atual, de diminuição do financiamento público para as estruturas estatais nas IES e redução de verbas orçamentárias para as pesquisas, estão inviabilizando atividades de pesquisa, conforme exposição de diversos reitores junto à Audiência Pública Interativa realizada no Senado Federal em 17/09/2019. A proximidade pesquisador e esfera privada com as vagas propostas pelas empresas viabilizariam a realização de PD&I. A relação IES-empresa poderá se tornar catalizadora de oportunidades aos pesquisadores.

A crítica que se faz é que, na Reforma/1995 ao fortalecer a estrutura do “público não-estatal” para realização dos “serviços não-exclusivos”, dentre estes, os do espaço universitário com sua tríade de ensino, pesquisa, extensão e ao viabilizar um aparato jurídico para a segurança das relações, como o MRCTI, a construção da política governamental, a partir de

2004, tinha como base efetivar a “Tríplice Hélice” associada ao empreendedorismo, nessa parceria público/privada.

No entanto, o que se vê é o ataque agressivo às IES públicas cuja descentralização via publicização se transveste de desresponsabilização e descomprometimento do Estado quanto ao financiamento da educação superior, da CT&I. Essa situação, de aproximação e busca de recursos privados para manutenção de IES públicas, que antes se apresentava como uma possibilidade torna-se central para compensar a diminuição do financiamento público em busca da manutenção das universidades públicas.

E aqui, reforça-se que, em Minas Gerais, a Lei nº 22.929/2018 não tem como propósito resolver essa crise de desresponsabilização do Estado, nem compensar a ausência de Estado que vem sendo operacionalizada pelos governos atuais, federal e estadual: a Lei nº 22.929/2018 visa regular a relação já existente e ampliar possibilidades, em sintonia com os projetos de inovação da estrutura brasileira, reforçados por um novo marco legal, que prevê, inclusive, formas de registro das propriedades intelectuais na comercialização das tecnologias.

Os desafios institucionais estão presentes na forma de solucionar o relacionamento entre as esferas envolvidas nos objetos, assim como os desafios da *expertise* de gerenciamento desses projetos por equipe capacitada com a operacionalização. No evento, “Minas *Digital Summit*”, realizado pela SECDOTES/MG e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) apoiadora da UFMG, ocorrido entre os dias 04 a 05/04/2018 em Belo Horizonte/MG, algumas lideranças mineiras manifestaram acerca das recentes mudanças da CT&I em nível federal e estadual. Segundo o professor Evaldo Vilela, Presidente da FAPEMIG:

[...] durante vários anos, os cientistas precisaram se desdobrar para superar alguns entraves que a regulação trazia para o desenvolvimento de ciência de ponta, citando desde as restrições da lei de licitação até as complexas leis relacionadas ao acesso à biodiversidade. [...] destaca, com otimismo, os mecanismos e a segurança jurídica que o Marco Legal traz para permitir que a ciência brasileira, que já é reconhecida mundialmente, possa alçar voos mais altos e trazer cada vez mais inovações e desenvolvimento econômico e social (VASCONCELLOS, 2018, [s.p.]).

A Procuradora da FAPEMIG, Regina de Almeida Mattos, destacou:

[...] a Prestação de Contas Simplificada como um grande avanço conquistado pelo Marco Legal. Focada em resultados e em evitar que o esforço da prestação de contas de um projeto de pesquisa supere o próprio esforço do projeto em si, a prestação de contas simplificada é uma desburocratização que poderá tornar mais célere o processo, sem perder transparência em relação ao uso de recursos públicos (VASCONCELLOS, 2018, [s.p.]).

Juliana Crepalde, Coordenadora Geral do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da UFMG, enfatizou:

[...] é papel da ICT criar ambientes que promovam a colaboração, o contato com empresas, desafios da sociedade, investidores e outros atores-chave do ecossistema de empreendedorismo e inovação, ampliando a inserção e o protagonismo da ICT nesse ecossistema. [...] o Marco Legal traz também a Internacionalização das ICTs como um diferencial, explicitando a importância de atuação e conexões globais para a geração de tecnologias e inovação de ponta (VASCONCELLOS, 2018, [s.p.]).

Para exposição do texto da Lei estadual das Faps, apresenta-se no anexo I deste trabalho um quadro comparativo acerca das proposições da Lei federal nº 8.598/1994 e a Lei estadual (MG) nº 22.929/2018, com as principais alterações realizadas que ampliam possibilidades na legislação mineira. Em alguns momentos, a lei mineira, usando da prerrogativa de atender suas especificidades inovou e acrescentou procedimentos ao tema.

A Lei estadual (MG) nº 22.929 regulamenta, dentre outros temas, a destinação dos recursos atribuídos à FAPEMIG, determinando que, do total dos recursos repassados à FAPEMIG – correspondente a, no mínimo, 1% da receita corrente ordinária do Estado – o percentual destinado ao financiamento de projetos desenvolvidos pelas instituições estaduais será de 40% – os demais 60% serão destinados às chamadas públicas para a comunidade científica em geral da esfera pública ou privada, de âmbito federal, estadual ou municipal.

Desse total de recursos (40%) reservados às instituições estaduais, 65% serão direcionados ao custeio de programas e projetos em CT&I sob o gerenciamento da SEDECTES/MG; outros 20% serão encaminhados ao custeio e desenvolvimento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão, CT&I sob a implementação da Unimontes e da Uemg; os 15% restantes serão reservados ao custeio de programas e projetos sob a responsabilidade de outras secretarias, órgãos e entidades da administração direta e indireta, como por exemplo, a Epamig, Hemominas e Fundação João Pinheiro (FJP) (MINAS GERAIS, LEI Nº 22.929, ART. 17)¹²⁴.

Com relação à determinação de disponibilizar 1% sobre a base de cálculo Da Receita Corrente ordinária do Estado de MG para políticas de CT&I, o relatório dos indicadores

¹²⁴ O artigo 17 da Lei nº 22.929/2018 tem gerado debate, tendo inclusive sido apresentado junto a ALMG, o Projeto de Lei nº 534 de 15/03/2019, arguindo a inconstitucionalidade e pedindo a revogação do dispositivo. A argumentação é que, o artigo 212 da Constituição Estadual mineira prevê a destinação de 1% da Receita Corrente Ordinária do Estado à Fapemig, sendo esta a titular da dotação orçamentária, não podendo uma lei ordinária modificar uma determinação da constituição mineira. Em anos anteriores, como liberalidade, a Fapemig chegou a praticar o repasse como liberalidade da gestão e não uma imposição. A determinação da Lei nº 22.929/2018 de obrigatoriedade do repasse à SEDECTES, que por sua vez, repassaria à Unimontes e Uemg não poderia prosperar, a lei não pode obrigar algo que é da competência específica, que não há planejamento para que isso ocorra, e que, com o agravamento da questão fiscal e os cortes de repasses pelo governo mineiro tem levado a fundação a definir estratégias de gestão dos recursos.

nacionais de CT&I, publicado anualmente, informa quanto aos dispêndios aplicados pelos governos estaduais em C&T em relação às receitas totais, do valor percentual relacionado ao exercício de 2016, e a média de aplicação no período de 2000 a 2016, conforme Tabela 8.

Tabela 8 - Percentual dos dispêndios em C&T dos Estados em relação às receitas totais

UNIDADES FEDERAÇÃO	% 2016	MÉDIA % 2000- 2016
São Paulo	5,34	4,31
Paraná	2,29	2,42
Paraíba	1,85	1,06
Rio de Janeiro	1,83	1,27
Santa Catarina	1,71	1,37
Sergipe	1,39	0,55
Rio Grande do Norte	1,36	0,79
Distrito Federal	1,28	0,68
Bahia	1,19	1,42
Ceará	1,18	1,07
Rondônia	1,15	0,55
Mato Grosso	1,12	0,68
Amazonas	1,06	0,86
Goiás	0,97	0,45
Minas Gerais	0,94	0,82
Piauí	0,93	0,46
Mato Grosso do Sul	0,87	0,47
Maranhão	0,79	0,44
Pernambuco	0,77	0,77
Espírito Santo	0,75	0,47
Pará	0,74	0,63
Tocantins	0,73	0,45
Rio Grande do Sul	0,67	0,71
Acre	0,52	0,80
Roraima	0,52	0,21
Alagoas	0,25	0,38
Amapá	0,10	0

Fonte: BRASIL (MCTIC, 2018b).

Minas Gerais vem despendendo menos de 1% da sua Receita total em CT&I; de 2000 a 2016, o percentual médio foi de 0.82%. Há intenção de projeto de lei para inclusão de Emenda na Constituição mineira para determinar que, o não repasse à FAPEMIG, e por consequência a repartição dos recursos seja considerado crime de responsabilidade fiscal, a exemplo dos percentuais obrigatórios para educação e saúde, previstos na CRFB/1988.

No capítulo seguinte, pretende-se analisar como ocorreram os arranjos tanto para proposição dessa legislação mineira das Faps quanto para operacionalização. Há exposição dos impactos, destaques dos dispositivos e dos mecanismos de Governança presentes na legislação, em momento de mudanças e entendimentos entre o público e o privado. As perspectivas que se apresentam para a atuação diante dos dispositivos da “Lei das Faps” do Estado de Minas Gerais, a Lei nº 22.929/2018 e do Decreto de Inovação mineiro, juntamente com o universo da CT&I brasileira serão expostos, a partir das percepções relacionadas.

CAPÍTULO 4 - ARRANJOS E PERSPECTIVAS NA RELAÇÃO PÚBLICO/PRIVADA: FAPS E IES PÚBLICAS EM MINAS GERAIS

Este capítulo direciona-se ao exame da Lei nº 22.929, sua regulamentação via Decreto nº 45.412 e do Marco Estadual de CT&I ou Decreto de Inovação nº 47.442¹²⁵, todos publicados em 2018 e em vigência no Estado de Minas Gerais, com o objetivo de identificar, de que modo, esses dispositivos possibilitam arranjos institucionais e perspectivas de atuação. Esse arcabouço legal relaciona-se à atuação das Fundações de Apoio e as estratégias para aproximação entre esferas público/privadas no âmbito do ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e CT&I.

A intenção é a explicitação quanto aos “*Entendimentos sobre a norma mineira*” e posicionamentos para ações futuras. A relação entre Instituição de Ensino Superior Estadual (IEES) e Fap perpassa por interpretações da referida legislação, acerca dos “*Aspectos principiológicos na regulação*” que sustentam essa interação através dos mecanismos para Ambientes Promotores de Inovação. Essa interação autoriza a movimentação das Faps mineiras como “escritórios de gestão” ou “escritórios de transferência de tecnologia”, entre IES públicas e a sociedade (empresas, governos e Terceiro Setor) quanto a gerar conhecimento e não deixá-lo arquivado, mas propagá-lo para novas descobertas; o epicentro universitário como gerador e disseminador de conhecimentos.

As Faps participam desse processo de geração de conhecimentos, que é a forma de afirmação da institucionalidade dos seus arranjos; se existem é para fazer frente às operacionalidades, que incluem descoberta de tecnologias. Esse conhecimento, ao ser disseminado nas IES em produtos e processos pode levar aos meios de geração de emprego, renda e crescimento local e para o país. É nesse sentido que a normatização mineira traz “*Destaques*”, como por exemplo, a determinação de “*Repartição de recursos da CT&I mineira*”, gerenciados pela estrutura da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) com destinação percentual aos projetos da Secretaria de Estado mineiro e instituições estaduais, como as IES públicas estaduais (Unimontes e Uemg), de acordo com projetos apresentados e aprovados.

¹²⁵ O governo estadual publicou a Lei (MG) nº 22.929/2018 para regular a relação entre IES e Faps, e na sequência, optou por emitir o Decreto de Inovação nº 47.442/2018 sem a alteração formal da Lei de Inovação (MG) nº 17.348/2008; decisão que não gera conflito, porque os Decretos mineiros estão em consonância com a essência da legislação mineira e com fundamentos da normatização federal. Percebeu-se nas justificativas apresentadas, que o Decreto pretendeu determinar o “*modus operandi*” do “como fazer, o quê fazer, quem poderá fazer e quais os benefícios e instrumentos jurídicos próprios” para agilidade dos processos mineiros.

De fato, as regulamentações recentes aproximaram as esferas, reforçando a configuração da estrutura “pública estatal, não-estatal e privada”, de tal forma que, tanto a esfera privada (pessoa física ou jurídica), na figura do pesquisador, inventor independente ou empresa, poderá apresentar uma demanda para a IEES/ICTMG, quanto à esfera pública estatal poderá ofertar por editais públicos, objetos de pesquisa, como os chamamentos públicos e a figura do bônus tecnológico, previsto no MRCTI e no artigo 54 do Decreto de Inovação (MG) nº 47.442/2018. A esfera “pública não-estatal”, personificada na Fap, fará a intermediação para operacionalizar demandas e ofertas, o que reforça a Teoria da “Tríplice Hélice” entre “universidade - indústria - governo”, o que está ilustrado no item sobre os “Pontos de impacto do Decreto de Inovação”.

Em qualquer situação de oferta ou demanda, ICTMG ou NITMG definirá uma instituição gestora, para intermediar as operacionalizações da atuação, seja em pesquisa básica, pesquisa avançada ou desenvolvimento tecnológico junto aos parceiros. A legislação permite que essa instituição gestora possa ser a Fundação de Apoio de Direito Privado a ser constituída; ou que a gestora das atividades de ofertas e demandas seja Fap já constituída. Essas previsões das leis em Minas Gerais mantêm a Fap na centralidade dos processos.

E para além de permitir a participação da Fap, a normatização apresenta características que intencionam utilização de “*Mecanismos de Governança em Compliance*” para que órgãos de controle e fiscalização (TCUs, CGUs e MPs), e toda a sociedade, percebam que a própria Fap tem consciência da responsabilidade de prestar contas dos procedimentos e de cumprir os Princípios da Legalidade na gestão de recursos, especialmente, os públicos.

O Direito pretendeu ser instrumento da segurança necessária às atividades, nesta relação público/privada de Faps e IEES, para efetivação do ecossistema de CT&I. No entanto, este arranjo institucional continuou a apresentar no cotidiano, interpretações restritivas ou distorcidas, por parte dos próprios setores internos das IES, dos órgãos de controle e fiscalização externos, gerando entraves que, em tese, procurou-se resolver, exaustivamente, pelas fartas regulamentações. Formou-se um ciclo de entraves jurídicos: procurou-se resolver a insegurança (jurídica e operacional) com a emissão de novas regras, que levaram a novas inseguranças e engessaram procedimentos e ações.

E aqui cabe registrar que em 2004, a Lei federal de Inovação nº 10.973 pretendeu o mesmo intuito dos arranjos e movimentos atuais, para “inovar”, “aproximar”, “promover” mudanças da CT&I, no mesmo intento da Lei federal nº 13.243/2016 e Decretos que formam o MRCTI, reforçando que, mais de uma década após, o que se pretendia antes, via legislação não surtiu os efeitos de eficiência. O atual MRCTI/2016 redimensiona a sistemática da Lei de

Inovação/2004, envolvendo outras instituições, ampliando o campo de aplicação e a flexibilidade para a realização da aproximação público/privada, objetivando diferencial que possa promover conhecimento individual e da ciência associado às estratégias que possam auxiliar o desenvolvimento econômico. Os momentos de normatização ocorreram na esfera federal e na esfera estadual mineira associando mudanças para o ecossistema de CT&I e para aproximação e segurança das relações do ambiente acadêmico.

No entanto, os que se relacionam com as atividades-fins das IES e Faps aqui citadas, os *stakeholders*, como atores representantes das instituições da esfera pública “estatal, não-estatal e privada”, declaram que, outros momentos são necessários, e se apresentam, em diversos arranjos institucionais para operacionalização do ecossistema de CT&I, nesta relação IES pública e Fap privada e a segurança pretendida. É para compreender esse especial momento, após emissão das legislações, e das reformulações provocadas pelo Estado com suas políticas governamentais, que serão expostas neste capítulo, as “*Percepções dos atores quanto aos movimentos em prol das Faps*”.

As percepções registradas no Apêndice D estão diretamente vinculadas à análise de conteúdo das exposições orais, emitidas por parte dos representantes das diversas instituições relacionadas às Faps, IES e ao ecossistema de CT&I, obtidas nos vídeos dos eventos ocorridos em 2018 e 2019, que permitiram um olhar para o futuro das Faps, quanto aos arranjos e perspectivas, entraves e desafios.

De forma geral, a compreensão da temática englobou a explicitação dos textos normativos, dos princípios embaixadores e da percepção dos que executarão atividades dos novos dispositivos dentro dos ambientes institucionais. A intenção foi compreender e responder o que se pode fazer dada à circunstância atual, à estrutura legal, aos arranjos governamentais em suas políticas; o que o governo concebe para o Terceiro e Segundo Setor, e como reagir diante dessas ondas de mudanças. Movimentos que podem reforçar as relações ou direcionar para adequação às regras. Nas perspectivas, verificou-se para onde vai tender o jogo dos arranjos institucionais e qual a centralidade das Faps nestes arranjos.

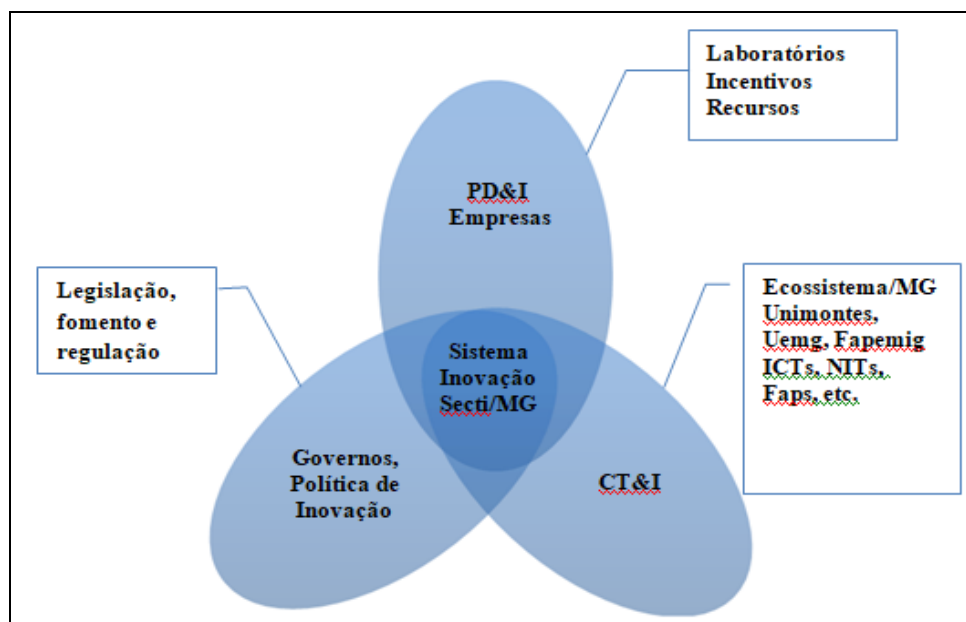
4.1 Entendimentos sobre as normas mineiras: Lei nº 22.929/2018 e Decreto de Inovação

A Lei (MG) nº 22.929 e o Decreto mineiro de Inovação nº 47.442/2018 vieram suprir lacunas da operacionalidade via embasamento legal; para tanto, detalharam o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação de Minas Gerais (Secti/MG), constituído por uma gama de instituições públicas, federais, estaduais e municipais e as privadas, com e sem fins lucrativos,

entendidas como parceiras ou revestidas das características das Instituições de Ciência e Tecnologia para pesquisa (ICTs).

Como a matéria trata de competência comum entre o legislador federal e o legislador estadual, este último enquadrrou as situações locais para abrir os caminhos da utilização do conhecimento e da inovação, na linha da teoria da “Tríplice Hélice”, com forte tendência de estímulo ao empreendedorismo. A “Tríplice Hélice”, de Etzkowitz e Zhou (2017), que associa “universidade - indústria - governo” está presente na formulação das estratégias e arranjos. A Figura 23 apresenta a estrutura da “Tríplice Hélice” na legislação mineira.

Figura 23 - Estrutura da “Tríplice Hélice” no Secti/MG



Fonte: Elaboração própria (2019).

No caso mineiro, segundo a legislação referida, as IES são especificadas como, Instituições Estaduais do Ensino Superior (IEES), as ICTs como ICTMG, o Sistema Nacional de Inovação (SNI) como Secti/MG, além de ser formalizada a inclusão das Faps como habilitadas à intermediação entre o público/privado. Está expressamente determinado o fomento das várias fases da pesquisa via FAPEMIG, ou a atuação estratégica em pesquisas avançadas e aplicadas, via Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) e Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge). A instituição financeira de suporte é o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG).

É nesta relação público/privada fortalecida, pelos princípios implícitos na legislação e envolvimento das estruturas “pública estatal, não-estatal e privada”, sinônimas do enquadramento teórico da associação “universidade - indústria - governo”, em completa

sintonia com a Teoria da “Tríplice Hélice”, e associada ao impulso empreendedor, que se faz presente, em Minas Gerais, o movimento de continuidade da descentralização/publicização ampla. É quando o Estado chama os parceiros do Terceiro Setor, “públicos não-estatais”, à realização das atividades de interesse público, o que leva ao fortalecimento da Fap. Considerando todos esses aspectos, no conjunto da legislação vigente em Minas Gerais, a Fap ficou mais bem posicionada nos sistemas de intermediação e parcerias entre o público e o privado, nas funções de amparo às IEES.

4.1.1 Aspectos inovadores na regulação IES públicas e Fundações de Apoio

Num primeiro momento, para compreensão dos arranjos institucionais que levaram à regulamentação vigente em Minas Gerais, a atenção dirigiu-se para a estrutura governamental interna estadual e para os movimentos do Secti/MG. Obteve-se acesso aos arquivos do período de 2015 a 2018, referentes às reuniões realizadas entre, a então Secretaria de Estado mineiro (SEDECTES/MG), em discussões e oitiva dos órgãos mineiros envolvidos na relação direta com as Faps. Essas primeiras leituras, denotam os entraves da atuação das IEES que resultaram no projeto da “Lei mineira das Faps”, a 22.929/2018.

Nesses arquivos internos, demonstra-se em 200 páginas, a tramitação da lei através dos registros em atas de reuniões, pareceres, minutas, comunicações e *e-mails*. A leitura atenta do material da SEDECTES/MG, associada à leitura das normas legais e decretos após publicação sustentaram percepções quanto aos arranjos internos e levaram às reflexões sobre as questões inovadoras, como os princípios intrínsecos do texto legal mineiro, com foco nas Faps.

Os princípios são como as bases de um contexto a ser interpretado, referem-se às motivações e influências explícitas ou implícitas; numa norma, um princípio denota uma intenção, especialmente para que tanto o jurídico, quanto os atores envolvidos e a sociedade em geral possam compreender, quais as demandas que aquela construção legal oportunizou e quais soluções que apresenta. Os princípios da normatização vinculam-se às necessidades e possibilidades econômicas e sociais dos envolvidos nas instituições da esfera “pública estatal, não-estatal e privada” da área em análise. A interpretação de uma norma compreende desde o significado gramatical de seus termos, as circunstâncias históricas, locais e sociais da sua edição, a comparação com outras normas para entender o sistema em que foi pensada. Os princípios apresentam o sentido da norma, o fim para o qual foi elaborada.

Desta forma, na análise da Lei (MG) nº 22.929/2018, observa-se que estão dispostos princípios relacionados: *a) ao Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de*

Inovação; b) à interação com o Sistema (Secti/MG) e com Ambientes Promotores de Inovação em Minas Gerais, nessa junção entre o público e o privado; c) ao aperfeiçoamento e adequação da legislação mineira; d) à melhoria da gestão administrativa e financeira nas relações com as Faps.

O *Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação* são propostos como princípios, através do artigo 3º, *caput* e §§ da Lei mineira, cujos movimentos a serem realizados pelas Faps, tanto no ambiente produtivo quanto no meio acadêmico, com posturas – mais ativas ou menos ativas - vão desde apoiar execução dos programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial até as atividades de custeio e fomento da Inovação Científica e Tecnológica. O objetivo é que as Faps possam melhorar as condições das IEES na realização de atividades e no cumprimento dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs) e das Políticas de Inovação, a exemplo do repasse de bolsas.

É nesta Política de Inovação, prevista em lei, a ser formalizada por cada IEES e ICTMGs, de forma flexível e adaptável, que será construída a estrutura interna dos Ambientes Promotores de Inovação e arranjos institucionais, em que figurarão NITs, incubadoras, aceleradoras, parques tecnológicos, dentre outras estruturas sob o comando das Faps.

A Política Institucional de Inovação, conforme previsão do Decreto (MG) nº 47.442/2018, é, por definição um arranjo institucional a ser realizado no ambiente universitário, que tende a responder questões importantes para a operacionalização e regulamentação dos Ambientes Promotores de Inovação, sobre: *a)* quais são as diretrizes para realizar parcerias e qual a vocação da IEES/ICTMG; *b)* quais tipos de estímulos podem ocorrer para operacionalizar incubadoras, *startups*, empresas juniores, parques ou polos tecnológicos; *c)* como será a atividade a ser definida pela Fap, se está vinculada aos “escritórios de transferência de tecnologia” com licenciamentos e patentes, ou vinculada aos “escritórios de gestão” com execução de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão; *d)* quais as tendências de estudos e tradições das pesquisas realizadas na IEES/ICTMG; *e)* como ocorrerão as cessões de professores, pesquisadores e os compartilhamentos de laboratórios e seus resultados; *f)* quais são as necessidades dos arranjos produtivos regionais para criar negócios e empreender; *g)* quais as necessidades para utilização do capital intelectual como uma riqueza dentro da sociedade do conhecimento; *h)* quais estratégias usar para captar produção de conhecimento interno nos cursos universitários com potencial de transformação de ideias em produtos, processos, serviços; *i)* qual relacionamento a IEES terá com a Fap, dentre inúmeras outras definições.

Há liberdade para que a IEES/ICTMG crie suas regras nas Políticas de Inovação que vão atribuir competências para os órgãos internos, estabelecer parâmetros e fluxos de processos, inclusive, das formas de transferência de tecnologia e ambientes, reforçando os princípios. Essa liberdade gera uma descentralização de regras validadas pela permissão da legislação atual para que cada instituição defina seu perfil.

Quanto ao princípio da *interação do Sistema (Secti/MG) e dos Ambientes Promotores de Inovação* nessa *junção entre o público e o privado*, o artigo 2º, § 2º do Decreto mineiro nº 47.442, que promove a interatividade das Faps na inovação, esclarece a composição dos atores/*stakeholders* do Secti/MG, estando claramente presente a relação das esferas público/privadas pela via da “Tríplice Hélice”. Nesse formato, o Estado é responsável, conforme disposição expressa das regras mineiras do artigo 3º, § 2º por “aplicar e fomentar políticas públicas de ciência e tecnologia”; as IES estaduais e ICTMGs responsáveis por “realizar pesquisas, gerar e disseminar o conhecimento”; e o mercado responsável pela “transformação do conhecimento em produtos, processos e serviços”. A Fap é a instituição híbrida gestora que fará a intermediação dessas hélices.

Ao objetivar regular o *aperfeiçoamento e adequação da legislação mineira*, a intenção é trazer segurança para os gestores, que se veem limitados nas ações cotidianas e sendo questionados por parte dos órgãos de controle, o que leva, muitas vezes, aos entraves, inseguranças e burocracias.

O *aperfeiçoamento e adequação da legislação* às especificidades mineiras e a *melhoria da gestão administrativa e financeira* são princípios entrelaçados, que estiveram presentes como norteadores desde o início dos debates sobre as demandas e exposição das dificuldades de operacionalização das IEES, quando sozinhas ou quando com o apoio fundacional das Faps. Naquelas discussões e opiniões emitidas pelos atores/*stakeholders* de Minas Gerais, descritas nos arquivos internos da SEDECTES/MG, estão presentes a preocupação com a segurança (jurídica e operacional) e com a simplificação e uniformização dos procedimentos. Os gestores se veem limitados nas atividades básicas cotidianas em repasse de bolsas, de prestações de serviços, de realizações de atividades-meio para que os fins sejam atingidos. Buscou-se a orientação “do que fazer e como fazer acontecer” na gestão administrativa e financeira dos órgãos que utilizam as Faps.

Para *aperfeiçoamento e adequação das atividades*, a legislação mineira determina formas basilares, prevendo uma série de procedimentos, em que as Faps farão credenciamento junto ao órgão de âmbito estadual, utilizarão banco oficial público obtendo receitas de rendimentos financeiros direcionadas ao próprio objeto da relação estabelecida. As

características, formatos e trâmites quanto aos repasses das bolsas para estudos e pesquisas foram ampliadas, bem como a condução simplificada da prestação de contas por controle de resultados. Essa melhoria da gestão passa pelo rol de cláusulas dos instrumentos jurídicos para mediar parcerias dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres.

A questão do rol de instrumentos jurídicos é um exemplo da ampliação de formas regulamentadas na Lei (MG) nº 22.929 e Decretos, porque, para além dessa previsão legal, o princípio que denota *aperfeiçoamento e adequação das atividades*, considera a simplificação dos instrumentos jurídicos no cotidiano, no sentido de que, como todo contrato administrativo quando os recursos são públicos necessita do aval do setor jurídico da IEES/ICTMG pública, que esta análise não fique limitada e vinculada ao *nomen iuris* que será dado ao instrumento administrativo/jurídico, mas que a análise defina pontos da instrumentalização.

E como pontos essenciais de instrumentalização da validade jurídica, entende-se, a definição quanto ao objeto, prazos, encargos, benefícios, obrigações, metas, contrapartidas, valores, responsabilidades e forma de prestação de contas. Isso se dá porque, a intenção do legislador é ter um olhar amplo e em direção ao futuro para “a ação de inovação”, e não limitar e restringir as atividades ao que é meramente formal, que engessa e burocratiza. A “Lei das Faps” em Minas determina *minuciosa composição das cláusulas dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres*, com vinculação de *princípios, encargos, benefícios, obrigações, metas, contrapartidas, valores, responsabilidades e forma de prestação de contas* (artigo 3º, §5º).

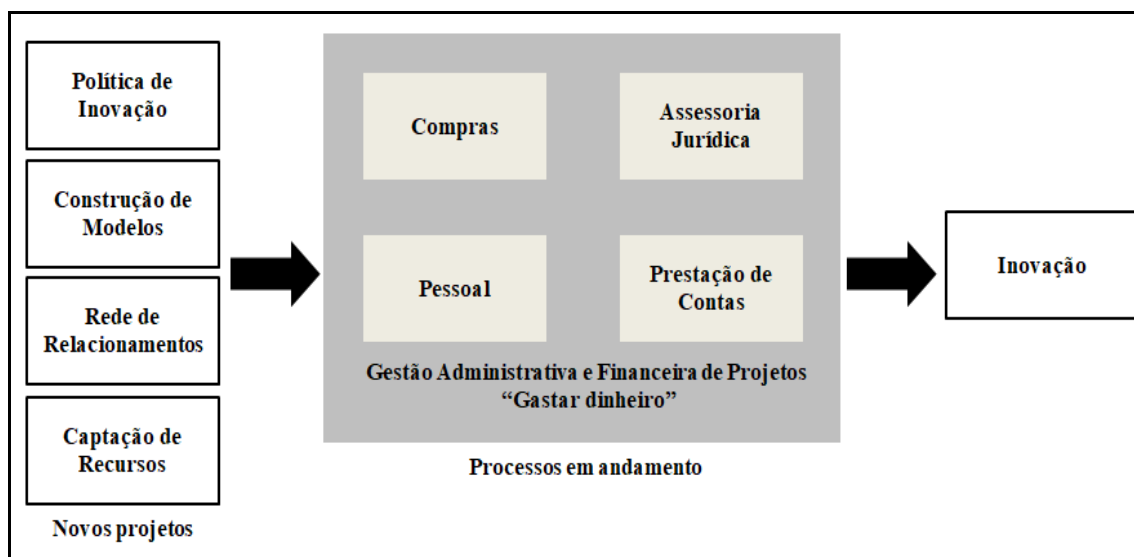
Está implícito na legislação mineira que, projetam-se formas e instrumentos mais flexíveis e ágeis da relação público/privada, especificados para a CT&I, como “Termo de outorga a pessoa física”, “Termo de outorga para estímulo à Inovação”, “Acordo de parceria para PD&I” e “Convênio para PD&I”, além da abertura para a adequação de novos formatos, através da expressão “*outros instrumentos congêneres*”.

A utilização da expressão “*outros instrumentos congêneres*” pretende abarcar inclusive a construção de parcerias que viabilizem objetos de contrato/convênio agindo como “escritórios de transferência de tecnologia” da forma mais ampla possível. E, como a Fap, por sua natureza jurídica, pertence ao Terceiro Setor, os instrumentos do Marco Regulatório do Terceiro Setor (MROSC) que possam servir aos fins das parcerias público/privadas do Secti/MG e da CT&I podem ser avocados para compor regramentos, como o uso de “Termo de colaboração”, “Termo de fomento” e “Acordos de cooperação”.

No aspecto *principiológico* quanto a efetivar *melhoria da gestão administrativa e financeira*, esta envolverá todo o amparo das Faps às IEES/ICTMGs, nos movimentos e

modus operandi, com o fluxo de atividades para novos projetos: na captação de recursos, dentro da Política de Inovação aprovada, construindo modelos de atividades e rede de relacionamentos público/privados. Na efetivação dos objetivos dos processos em andamento com realização de compras e aquisições no mercado nacional e no exterior; na contratação e pagamento de pessoal, na assessoria jurídica e contábil ao pesquisador e na apresentação da prestação de contas, conforme exposto na Figura 24. O objetivo pretendido pela legislação é que se permita operacionalizar o que o Secti/MG propõe junto com as Faps, realizando um fluxo de atividades em busca por Inovação Científica e Tecnológica.

Figura 24 - Fluxos de atividades das Faps conforme Lei (MG) nº 22.929/2018



Fonte: Adaptado de BRASIL (MCTIC, 2019).

Esse fluxo de atividades conforme a Lei (MG) nº 22.929/2018 mantém implícita a metáfora de ondas, exposta na Figura 8 deste trabalho, em que algumas Faps mineiras poderão manter-se no primeiro movimento como “braço executivo” da IES e sendo amplamente requisitadas a participar de todo o processo de inovação, considerando sua expertise; ou que poderão atuar ativamente em CT&I e retomar, por vezes, as características de “braço executivo”, num ir e vir de movimentos e *modus operandi*, a depender dos arranjos.

E no fluxo das atividades, a Fap atuará com *modus operandi* com “postura mais ativa” ou “menos ativa”, a depender das circunstâncias e dos planos estratégicos internos que definem a missão e visão da instituição de apoio associada ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da IEES apoiada e a Política de Inovação construída pelas IEES/ICTMGs.

Percebeu-se que, os *aspectos principiológicos* implícitos na Lei nº 22.929/2018 é que vão norteando as interpretações, e quando, diante da operacionalidade, a norma legal não tiver

previsto uma situação, havendo lacuna ou omissão, ou se não houver descrição de uma solução, ou ainda, quando questões econômicas ou posicionamentos políticos modificarem regras, dificultando efetivar o que está expressamente previsto (dúvidas, incertezas), o que está na essência da norma deve prevalecer para construir os entendimentos. Esses *aspectos principiológicos* observados na leitura conduziram a formalização dos pontos de destaques da normatização para a atuação das Fundações de Apoio.

4.1.2 Destaques da normatização da “Lei mineira das Faps”

Em continuidade da pesquisa, os dispositivos da “Lei federal das Faps/1994” e da “Lei mineira das Faps” foram interpretados, buscando a compreensão do que, especificamente, a regulamentação mineira oportunizou, de forma diferente ou ampliada para o Secti/MG. A interpretação apoiou-se nos arquivos internos da Secretaria de Estado mineiro (SEDECTES/MG) que subsidiaram a análise, associados aos vídeos dos eventos, conforme Apêndice D, em que foram observados debates e exposições. Em auxílio à compreensão dessa normatização foram utilizados os decretos de regulamentação da esfera federal e o Decreto nº 47.512/2018. No caso de eventuais omissões da lei estadual, após a utilização de todos os meios de interpretação da norma, sempre prevalecerá o entendimento da lei federal. Na Lei (MG) nº 22.929/2018 destaca-se os seguintes pontos:

- Nos artigos 15 a 18, proposições para esclarecimento e operacionalização da *concessão das bolsas* de ensino e pesquisa e outros detalhamentos;
- No artigo 17, a autorização expressa para, dos recursos encaminhados pelo Estado mineiro à FAPEMIG, ocorra financiamento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão com destinação específica para instituições estaduais, dentre estas, as IES públicas estaduais (Unimontes e Uemg);
- E no artigo 18, a previsão da *prestação de contas trimestral*, acerca dos recursos utilizados, a ser feita pela agência de fomento FAPEMIG perante a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Outros destaques constaram dos demais artigos da “Lei mineira das Faps” e estão, destacados em itálico nos parágrafos desta análise, elucidando o que a Lei (MG) nº 22.929/2018 e os Decretos, apresentam em relação à “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.958/1994). A análise dos destaques da lei mineira está disposta na mesma ordem sequencial de apresentação dos artigos.

A lei mineira especifica a atuação das Faps na gestão administrativa e financeira, em projetos de “Desenvolvimento Institucional” para melhoria de infraestrutura, vinculando que este desenvolvimento pode ser realizado em qualquer atividade, como obra e até *acréscimo da aquisição de acervo bibliográfico*, desde que relacionada ao *ensino, pesquisa científica e tecnológica, extensão e inovação* (art. 3º, inciso II). O conceito de infraestrutura exposto no artigo 3º, §2º da Lei mineira se mostra mais completo que a “Lei federal das Faps/1994”, além disso, houve ampliação da atuação das Faps direcionado à inovação, adequando-se ao previsto na EC nº 85/2015.

Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos *poderão integrar o patrimônio das instituições contratantes ou convenentes*, ao final do projeto e após a prestação de contas aprovada (artigo 3º, §6º). Esta previsão na lei mineira está expondo uma maior liberdade dos acordos *quanto à destinação do patrimônio*, sem o receio de estar prejudicando ou beneficiando algo ou alguém ou afrontando princípios da administração pública. Desde que esteja previsto em instrumento jurídico, poderá ser determinada a questão de, em qual instituição parceira o patrimônio será incorporado. Essa previsão legal evitará a confusão patrimonial entre o que é de propriedade pública ou privada, o que foi um questionamento muito comum na trajetória histórica das relações entre IES e Faps.

A Fap fará *credenciamento em âmbito estadual*, renovável a *cada quatro anos*, junto a Secretaria de Estado, atualmente denominada SEDE/MG. O credenciamento exigirá que haja implementação de mecanismos de Governança, com Programas de *Compliance*, como a gestão de regramentos internos e externos institucionalizado na Fap. Uma das exigências desse *Compliance* está expressa na determinação da criação de um canal de denúncias, para detecção de danos e sinalização da boa fé gerencial, diretamente vinculado ao dirigente máximo da instituição Fap, conforme artigo 5º, inciso III e §1º da “Lei mineira das Faps”.

A norma mineira traz um caráter de maior aproximação com o governo estadual no momento do credenciamento, o que se apresenta como positivo, porque há um conhecimento e reconhecimento entre as instituições e seus arranjos devido à proximidade geográfica e da gestão. Espera-se que este credenciamento tenha maior agilidade em âmbito estadual do que é usual no credenciamento pelo GAT/MEC/MCTIC¹²⁶ federal. No entanto, aqui uma lacuna chama a atenção, porque a Lei nº 22.929/2018 e Decretos não explicitam se haverá substituição do credenciamento federal pelo estadual; o texto parece indicar a manutenção, concomitante, dos dois credenciamentos, vinculando-os à origem dos recursos públicos, se

¹²⁶ Conforme exposto no item 1.2.5 deste trabalho há registros de demora no credenciamento das Faps junto ao Grupo de Apoio Técnico (GAT) interministerial MEC/MCTIC, e cadastros desatualizados das Faps no país.

estadual ou federal. Se assim ocorrer, gera-se um entrave burocrático em viés contrário aos propósitos da lei estadual que é, justamente, a agilidade em credenciar as Faps para operacionalização.

Como forma de prestação de contas, sempre que utilizar recursos públicos, de acordo com a “Lei das Faps” de Minas Gerais, a instituição Fap deverá submeter-se à *fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG)* e quando solicitado, *apresentar às IES estaduais públicas, às demais ICTMGs e a Secretaria de Estado (SEDE/MG) um relatório anual discriminando os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres*, bem como, seus coordenadores devem apresentar *pagamentos efetuados a pessoas físicas ou jurídicas* (artigo 6º, incisos IV e V). Ao se vincular a submissão da Fap à fiscalização do TCE/MG, por sua característica como Fundação de Direito Privado de apoio, sem fins lucrativos, portanto, Terceiro Setor, a compreensão é que se tem aqui efetivada a posição de ente paraestatal.

A legislação mineira reforça a intenção da Fap, do Terceiro Setor, como ente paraestatal, realizando “serviços não-exclusivos” de interesse público do Primeiro Setor, numa clara manutenção da descentralização via publicização ampla, direcionada pelos governos do Brasil, desde a Reforma Gerencial/1995 na estrutura “pública não-estatal” e ressignificada, neste momento, na forma da CT&I. A ressignificação atual é que, o ambiente dos arranjos acadêmicos tomará como pontos centrais: a aproximação público/privada, a Inovação Científica e Tecnológica e o empreendedorismo.

Na “Lei mineira das Faps” foram inseridos os vocábulos “*convenientes e subconvenimentos*”², considerando que, em sua grande maioria, o objeto das atividades de ensino, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e CT&I se efetivam via instrumentos jurídicos de “Convênios” e “Termos de Outorga” e não por um Contrato. Essa é uma questão estrutural, tendo sido assertiva a inserção destes vocábulos pelos legisladores mineiros, considerando que, o termo *conveniente*, no caso da pesquisa, relaciona-se ao fato de que, as partes têm compromissos e contrapartidas para cumprir, em etapas, testes ou atividades-meio cujo objeto é hipotetizado, do qual não se tem certeza do resultado; o que é diferente de uma contratação, que se caracteriza por ser troca mercantil entre as partes, e mesmo que tenha etapas de realização, há um objeto certo e definido.

O artigo 6º, §1º da “Lei mineira das Faps” foi mantido *ipsis literis* ao artigo 3º, §1º da “Lei federal das Faps/1994”, regulando a anuência expressa para as instituições apoiadas realizarem a captação e recebimento dos recursos financeiros, de origem privada ou pública, diretamente, nas contas das Faps, *sem ingresso na conta única do Tesouro*. No caso, a novidade é que não havendo ingresso na conta única do Tesouro Estadual, uma necessidade

imperiosa para a gestão será facilitada: o recurso será direcionado ao controle financeiro e de gestão da Fap privada, que possui maior liberdade em sua guarda e utilização, enquanto que, no caso, a IEES/ICTMG pública, sendo geralmente uma autarquia da administração indireta do Estado e estando vinculada aos trâmites orçamentários restritivos da esfera pública tem sua gestão limitada na utilização dos recursos.

Na execução orçamentária de um ente público autárquico como a IEES pública, ainda que haja certa autonomia na gestão da verba pública, esta se condiciona ao cumprimento rígido das leis, como a existência de verba prevista e utilização da Licitação pública, como regra para aquisição de bens e serviços públicos. Um recurso da autarquia, se não utilizado até o final do exercício financeiro, retorna a conta única do Tesouro Estadual e aos cofres do governo do Estado de MG, sem a certeza de que estará novamente disponível para a IEES pública. Existem ainda, situações de restrições e limitações de teto das despesas decididas internamente pela gestão que travam a utilização das verbas, mesmo que estas existam financeiramente, como ocorre no âmbito da União com o teto orçamentário de restrição de despesas, disposto na EC nº 95/2016, que vigorará por 20 (vinte) exercícios orçamentários.

O Decreto mineiro de inovação determina no artigo 14 que, controles contábeis e financeiros serão usados para movimentação dos recursos financeiros que ficam disponibilizados na conta da Fap, de forma que, estes devem ser depositados *em banco oficial, cujos rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto do convênio ou instrumento congênere*.

Na legislação há vedação para que os *servidores públicos estaduais* participem das referidas atividades durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, exceto quando houver a *colaboração eventual*, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade. A legislação federal fala em “colaboração esporádica”, enquanto a legislação mineira substitui a expressão por “*colaboração eventual*”; os vocábulos “eventual” e “esporádico” denotam a intenção de algo temporário, transitório, que é raro de ocorrer, mas em ambas as legislações, a colaboração estará embasada na especialidade de uma capacidade técnica/intelectual, sem exercer serviços de rotina administrativa (DI PIETRO, 2017).

Aqui a “Lei mineira das Faps” pretende que, aquele servidor público com expertise possa contribuir com toda a sua capacidade técnica ou intelectual para o planejamento ou execução de uma atividade. Pretende-se chamar à participação, e ao mesmo tempo, valorizar os servidores de outras atividades captando suas ideias que possam direcionar a processos ou produtos de inovação.

O artigo 7º, § 4º da Lei nº 22.929/2018 e Decretos, permitem a *participação não remunerada de servidores das IEES/ICTMGs*, não somente na direção das Faps, como também em seu *Conselho Curador e Conselho Fiscal*, que são órgãos de controle, o primeiro relacionado às políticas e ações deliberadas; o segundo no tocante ao assessoramento e fiscalização econômico-financeira. De forma a ter aproximação entre os atores para arranjos institucionais, inclusive, quanto aos direcionamentos e projetos da Fap. O posicionamento que permite a aproximação da comunidade acadêmica nos Conselhos intenciona reduzir crises de legitimidade da dinâmica e *modus operandi* das Faps, minimizar questionamentos de que a Fap seria um arranjo institucional com a esfera privada como um “quase-mercado” tirando a autonomia da IES pública, ou ainda, que as decisões das Faps direcionam ganhos escusos, conchavos, patrimonialismo e poder paralelo dentro da instituição acadêmica.

A Lei nº 22.929/2018 buscou direcionar solução para a concessão de bolsas pelas Faps de forma mais ampliada: com participação *dos servidores* (professores e servidores técnico-administrativos), do quadro das IEES/ICTMGs, bem como colaboradores envolvidos em atividades de graduação e pós-graduação, em cursos à distância, acrescentando a bolsa aos alunos de *cursos técnicos de nível médio*, aos cursos presenciais e semipresenciais.

O tipo de bolsa atende às atividades de *ensino, pesquisa e extensão, estímulo à Inovação, Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico*. A previsão de atribuir bolsas a todos os servidores (federais, estaduais e municipais), de qualquer área (saúde, agronomia, engenharia, etc.) que possuam as qualificações necessárias para o desenvolvimento das atividades permite que servidores de outros órgãos públicos ou secretarias que tenham expertise profissional possam ser parceiros. Esse estímulo é um grande avanço, manterá o protagonismo que pesquisadores, inventores, empreendedores precisam ter com foco na CT&I, mesmo que estejam fora do ambiente da IEES. As bolsas são importantes para estimular as atividades extras da carga horária usual e maior participação da comunidade em geral e acadêmica.

Quanto às fontes de recursos para as bolsas, estas poderão ocorrer via orçamento da própria IEES, da ICTMG, ou via projetos e programas provenientes de convênios, contratos e *outros instrumentos congêneres*, contemporaneizando possibilidades. Os valores das bolsas serão submetidos à definição por *via de plano de trabalho, tabelas da agência de fomento FAPEMIG ou em instrumentos próprios*. Os critérios de concessão e repasse das bolsas serão definidos pelas IEES/ICTMGs (artigo 7º, §1º; art. 9º, art. 15, §1º ao §3º).

Há uma determinação na lei mineira, de que além do *objeto ser relacionado à CT&I ou PD&I este deve gerar um benefício de natureza institucional ou social para a*

IEES/ICTMG apoiada (artigo 10). Percebe-se aqui, uma mensagem implícita de empreendedorismo na relação com a Fap, no sentido de ter utilidade para a sociedade ou gerar benefício para a instituição apoiada. Apesar de não dizer claramente a palavra “Fap” no texto legal, a conclusão lógica é que, se tem “apoiada” é porque tem uma “apoiadora”, ou seja, terá uma Fundação de Direito Privado, sem fins lucrativos, que além de efetivar benefício de apoio institucional, tendo em vista sua natureza de Terceiro Setor, deverá atentar-se aos interesses sociais do que será realizado.

Quanto à questão das Despesas Operacionais e Administrativas, na “Lei mineira das Faps” há uma abertura para negociação dos valores percentuais dos trabalhos realizados, a partir *das planilhas de custos apresentadas*. A cobrança dessas despesas deve servir para repor o custo e o equilíbrio econômico-financeiro da atuação da Fap, determinadas num percentual que, conforme a lei vai de “0 até 15%”, calculados sobre os valores de referência dos projetos. Em Minas Gerais, a agência de fomento FAPEMIG emitiu a Deliberação nº 133/2018, estabelecendo metodologia de cálculo da Despesa Operacional e Administrativa¹²⁷, necessária à execução das atividades das Faps. No entanto, se a Fap decide que vai “planilhar” e não vai usar o percentual permitido em lei, nem a metodologia da FAPEMIG, entende-se que deverá comprovar “em que serão e como serão” as despesas, especificando-as e quantificando-as.

Outra novidade é que estão permitidas, conforme previsão do artigo 12 da Lei nº 22.929/2018, *mediante condições acordadas em instrumento legal*, a utilização pelas Faps dos bens móveis e imóveis e serviços das IEES/ICTMGs. Pretende-se regular essa situação por meio de acordos, porque, historicamente, ocorreu confusão patrimonial entre bens da IEES e da Faps, de tão forma que, em determinado momento, órgãos de controle e fiscalização determinaram sanções aos gestores que usaram patrimônio das IES, determinando prazos para resolução dos registros contábeis patrimoniais. A expressão “*mediante ressarcimento*” determinada na “Lei federal das Faps/1994” foi substituída por “*mediante condições*” na lei mineira, de forma que, poderá haver acordo da forma de utilização de bens e serviços com troca de bens e serviços, ou quaisquer outras formas compensatórias.

¹²⁷ Mesmo com uma metodologia padrão para esse cálculo da Despesa Operacional e Administrativa proposta por um órgão parceiro, nada impede que a Fap possa planilhar e demonstrar os custos de funcionamento, inserindo percentual de segurança para evitar quebra dos seus fluxos de caixa. É que na execução das atividades das Faps há um grande risco financeiro, sem qualquer segurança: uma falha operacional ou descumprimento de *Compliance* pode levar à glosa do valor do repasse da Despesa gerando atrasos nas parcelas de projetos. Enquanto isso, se o recebimento das parcelas não retorna à normalidade é a Fap que tem que arcar com a manutenção das equipes de trabalho, salários e encargos incidentes. Mesmo que a legislação ou editais prevejam percentuais para as Despesas, nada impede que a Fap possa planilhar, mas a contrapartida de planilhar é prestar contas na íntegra de tudo o que foi proposto.

Destaca-se ainda, que a ALMG determinou que, *trimestralmente, a agência de fomento FAPEMIG emita relatório de prestação de contas relativo ao uso dos recursos a esta repassados*, o que confirma a tendência do monitoramento permanente, nos mecanismos de Governança.

De forma geral, essas foram as principais atualizações da “Lei mineira das Faps” em comparação à “Lei federal das Faps/1994”, cujos objetivos perpassam por regular o contexto macro de impulsionamento da autonomia das Faps em Minas Gerais. No entanto, a operacionalidade da legislação mineira enfrenta questionamentos por parte dos interessados na temática, quanto aos arranjos que são possíveis para sua operacionalidade.

4.1.3 Arranjos e operacionalização na Lei nº 22.929/2018

Uma das determinações inovadoras da Lei (MG) nº 22.929/2018 em relação à Lei federal nº 8.958/1994 está vinculada à operacionalização do Secti/MG e dos recursos financeiros com origem nas receitas do Estado Mineiro: é a obrigatoriedade da repartição dos recursos destinados pelo governo mineiro ao financiamento de projetos das instituições da estrutura do próprio Estado mineiro.

O que ocorria anteriormente, ancorado no artigo 212 da Constituição Estadual (MG), era o direcionamento do percentual de 1% calculado sobre a Receita Corrente Ordinária (RCO) dos recursos do tesouro estadual de Minas Gerais para a operacionalização da CT&I, de forma integral, pela agência de fomento Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Esta fundação de direito público, pertence à administração indireta do Estado mineiro, embora seja dotada de autonomia administrativa e financeira está vinculada por subordinação à Secretaria de Estado mineiro, que anteriormente era denominada SEDECTES/MG e atualmente é a SEDE/MG.

Desta forma, todo o gerenciamento estava sob o controle da FAPEMIG, que para cumprir seus objetivos, distribuía recursos, de acordo com regras internas e com as modalidades de apoio, seja em demandas espontâneas ou induzidas, em editais publicados com data específica ou com fluxo permanente de propostas. As análises das propostas são realizadas pelas Câmaras de Assessoramento ou Comissões Especiais de Julgamento, que recomendam, ou não, o apoio solicitado. Ao todo, a FAPEMIG conta com onze Câmaras de Assessoramento. Os processos gerenciados pela FAPEMIG podem ser captados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas privadas e públicas, e sendo públicas, as federais ou estaduais,

desde que sediadas em Minas Gerais ou que tenham vínculo com as instituições sediadas em Minas Gerais¹²⁸ (FAPEMIG, 2019).

Com essa forma de atuação, IES públicas federais e estaduais estiveram ao longo dos anos concorrendo aos recursos FAPEMIG, no entanto, a pujante estrutura das IES/ICTs/Faps de âmbito federal, situadas geograficamente no Estado mineiro tendeu a maior êxito na obtenção desses recursos, como se pode perceber que, em 2018, do total de R\$ 569 milhões de projetos em atividade dos recursos da FAPEMIG, foram captados pelas IES federais em torno de 51.19%, enquanto as IES estaduais gerenciavam 1.59% desses recursos (FAPEMIG, 2018).

Há de registrar dois fatores que influenciaram diretamente no grande êxito das IES federais com a obtenção de recursos junto à FAPEMIG: *i*) uma questão estrutural, considerando que, historicamente, nas federais a CT&I recebeu demandas e recursos, o que retroalimentou seu sistema, tornando-se potencialmente forte, e *ii*) uma questão institucional, que considera a composição das Câmaras de Assessoramento da FAPEMIG, formadas predominantemente com membros vinculados às instituições federais, esta alta representatividade tenderia a justificar o envio de grande parte dos recursos àquelas IES federais, considerando as conceituações dos arranjos institucionais.

Como exemplificação dessa questão de arranjos institucionais, em 2019, nas 11 Câmaras de Assessoramento da FAPEMIG, compostas por 94 membros¹²⁹, a grande maioria mantém vinculação com as instituições federais, menos de 10%, ou seja, apenas sete membros têm vinculação com as IES estaduais (Unimontes e Uemg), essa composição tende a manter a predominância das intenções e perspectivas voltadas aos projetos e interesses relacionados às instituições federais, especialmente as IES federais situadas em Minas Gerais. É um claro exemplo de hipótese de que, arranjos institucionais dos membros componentes das Câmaras atuaram com favorecimento de objetivos específicos e finalidades econômicas direcionadas às IES federais.

O governo do Estado de Minas Gerais, através da atuação da SEDECTES/MG, desde 2015, vem propondo junto às Câmaras de Assessoramento da FAPEMIG, novos direcionamentos para repartição desses valores gerenciados pela FAPEMIG, em projetos de CT&I de interesse do governo do Estado (GAVA *et al*, 2018). Pela leitura do material de

¹²⁸ Os clientes da FAPEMIG são instituições sediadas em Minas Gerais, nas categorias de ICTs, órgãos da administração direta e indireta do Estado; entidades associativas, sem fins lucrativos; empresas privadas, sociedades empresariais, NITs, incubadoras de empresas, parques tecnológicos e congêneres, pesquisadores individuais que mantenham atividades acadêmicas e científicas vinculados às ICTs, por meio de contrato.

¹²⁹ Composição das Câmaras de Assessoramento da Fapemig. Disponível em: <https://fapemig.br/pt/menu-institucional/camaras-de-assessoramento2/> (FAPEMIG, 2019).

apoio e de tramitação dos arquivos internos da SEDECTES/MG, assim como as notícias dos *sites* oficiais do governo do Estado/MG e da FAPEMIG, compreendeu-se que, quando da propositura do projeto da “Lei mineira das Faps”, o que foi especificado como repartição de recursos, no artigo 17, pretendia oficializar esse direcionamento provocado pela Secretaria do Estado, autorizado pelas Câmaras de Assessoramento, efetivado via repasses da FAPEMIG.

Uma das intenções da Lei (MG) nº 22.929/2018 foi expressamente dispor sobre essa repartição, conforme o artigo 17 propõe que esse 1% da Receita Corrente Ordinária do Estado, a ser repartido da seguinte forma: 60% mantenha administração privativamente da FAPEMIG, aos quais todos podem concorrer, enquanto 40% seja destinado às instituições estaduais, sob a avaliação da Secretaria de Estado (antes SEDECTES/MG, atual SEDE/MG). E, de forma específica, 20% sobre os 40% sejam direcionados à Uemg e Unimontes, condicionado aos projetos apresentados e aprovados.

Artigo 17 – Dos recursos atribuídos à FAPEMIG, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da Receita Corrente Ordinária do Estado e por ela privativamente administrados, nos termos do art. 212 da Constituição do Estado, **no mínimo 40% (quarenta por cento) serão destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais.**

§ 1º – Do total destinado ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais nos termos do *caput*, serão destinados:

I – 65% (sessenta e cinco por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade da SEDE/MG; (Alterado pelo art. 121 da Lei nº 23.304/2019);

II – no mínimo 20% ao custeio de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão, com ênfase em ciência, tecnologia e inovação, alinhados às políticas públicas do Estado, implementados pela Unimontes e Uemg;

III – no mínimo 15% (quinze por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade de outras secretarias e outros órgãos e entidades da administração direta e indireta.

§ 2º – A destinação dos recursos previstos nos incisos II e III do § 1º fica condicionada à apresentação dos programas e projetos a que se referem esses incisos, os quais serão submetidos à avaliação da SEDE/MG antes de serem encaminhados à FAPEMIG, a fim de evitar conflitos de políticas públicas (Alterado pelo art. 121 da Lei nº 23.304/2019) (Grifos nossos). (MINAS GERAIS, LEI Nº 22.929/2018)

No entanto, posteriormente à publicação desta lei, especialmente no corrente exercício de 2019, no momento da continuidade da repartição percentual dos recursos, os representantes da FAPEMIG através de uma nota de Manifestação Pública¹³⁰, declararam preocupação com a redução do seu orçamento de gerenciamento, nele incluindo a questão dos 40%, visto que, por força de lei, serão totalmente direcionados à Secretaria de Estado mineira. A FAPEMIG, na

¹³⁰Manifestação pública da Presidência da Fapemig. Sobre a Fapemig neste início de 2019: relevância e ameaças. Disponível em: http://www.diretodaciencia.com/wp-content/Anexos/anexo_esclarecimentos_sobre_a_fapemig.pdf.

mesma nota publicada, deixa transparecer que, os atrasos nos repasses, que são realizados por duodécimos, “ neste momento de aperto financeiro do governo mineiro”, associado à operacionalização, agora legal, da repartição dos recursos do 1% sobre a RCO, entre FAPEMIG (60%) e SEDE/MG (40%), conforme artigo 17 da “Lei mineira das Faps” dificulta e diminui os valores que a agência de fomento tem sob sua gerência e responsabilidade; o que levou à contenção de despesas e ao corte de projetos, bolsas de estudo e de pesquisa pela FAPEMIG.

É a partir desse momento de questionamentos, inobstante a aprovação legal e a necessidade operacional dos recursos pelas instituições estaduais que, formou-se um conflito de interesses, entre FAPEMIG, SEDE/MG, instituições estaduais e IIES mineiras, cuja motivação principal é a disputa pelos recursos da CT&I gerenciados pela FAPEMIG.

No entanto, observou-se que, em notas anteriormente publicadas, nos próprios comentários advindos da FAPEMIG, já transparece que era uma praxe a utilização da repartição desse percentual de 40% pela então SEDECTES/MG, inclusive com destinação para investimentos e bolsas de ensino na modalidade à distância (EaD). Além de ser praxe, em consulta ao *site* oficial da FAPEMIG, observa-se que esses mesmos percentuais de repartição foram anteriormente autorizados, durante todo o período de 2015 a 2018, pelas propostas de distribuição orçamentária anual da FAPEMIG. Como foi dito, uma provocação da Secretaria de Estado mineiro, que vinha sendo autorizada pelas Câmaras de Assessoramento, e efetivada via repasses pela própria FAPEMIG.

Essas repartições de recursos, mesmo antes da “Lei mineira das Faps/2018”, entre FAPEMIG e SEDECTES/MG foram devidamente aprovadas e publicadas pelas Câmaras de Assessoramento (Deliberação nº 98/2015; Deliberação nº 105/2016, Deliberação nº 120/2017 e Deliberação nº 131/2018). Inobstante, ter ocorrido essas autorizações de repasses dispostas nas Deliberações das Câmaras da FAPEMIG, a SEDECTES/MG recebeu esses 40% para a destinação às instituições estaduais, mas, do montante recebido, o valor destinado às IES estaduais Unimontes e Uemg foi ínfimo (FAPEMIG, 2019).

Coexiste, após “Lei mineira das Faps”, um conflito de interesses acerca do recurso de 1% da Receita Corrente Ordinária do Estado a ser repassado à FAPEMIG, e o montante a ser destinado à Secretaria de Estado/MG, para repartição entre as instituições estaduais, conflito que, entende-se não merecer prosperar:

i) primeiro, porque ao tempo da promulgação da “Lei mineira das Faps/2018”, a SEDECTES/MG, conforme determinações da Lei (MG) nº 22.257/2016, possuía competência por *planejar, controlar e direcionar as ações setoriais e os programas estaduais de fomento à*

CT&I, estando a agência de fomento FAPEMIG integrando a composição da SEDECTES/MG por vinculação (artigo 26, inciso II, alínea a); previa a forma da vinculação por subordinação técnica na estrutura da administração pública direta e indireta do Estado de Minas Gerais, que tinha por competência “exercer a supervisão das atividades das entidades a elas vinculadas”, na “formulação das políticas públicas de sua área de atuação, para a integração de objetivos, metas e resultados” (artigo 3º, inciso III e §3º). Isto posto, nas determinações desta lei mineira, a SEDECTES/MG e FAPEMIG numa relação aproximada e coesa atuam, conjuntamente, nessa intenção que a Lei (MG) nº 22.929/2018 propõe como conexão para a CT&I; e mais, ainda que FAPEMIG tenha autonomia porque pertence à administração indireta mineira, a supervisão prevista pela SEDECTES/MG tem conotação de subordinação técnica, devido a vinculação da FAPEMIG às ações setoriais de CT&I;

ii) segundo, porque a intenção dessa norma mineira é formalizar o que estava costumeiramente ocorrendo entre a administração direta (SEDECTES/MG) e administração indireta do Estado (FAPEMIG), conforme definições divulgadas pelas Deliberações (2015 a 2018), com matéria referente à distribuição orçamentária anual, onde foram determinadas, e operacionalizadas, antes mesmo da “Lei mineira das Faps” a utilização de 40% dos 1% dos recursos da FAPEMIG ao gerenciamento da Secretaria do Estado;

iii) terceiro, porque a intenção da norma mineira não é desvincular os recursos financeiros para destinação diversa da aplicação em CT&I, ao contrário, pretende-se melhor efetivação nesses objetivos com a repartição dos valores oriundos dos cofres do próprio Estado mineiro para os projetos desenvolvidos por instituições estaduais do Secti/MG;

v) quarto, a destinação dos percentuais dos recursos do artigo 17 não é livre, existem requisitos para que sejam direcionados às instituições estaduais, dependem de prévia avaliação da Secretaria de Estado e da própria FAPEMIG, sendo condicionados à proposição e aprovação dos programas e projetos para serem destinados à Uemg e Unimontes.

O *modus operandi* do artigo 17 da Lei (MG) nº 22.929/2018, é uma norma legal que propõe alteração em arranjos institucionais de duas formas: quanto às decisões dos integrantes da Câmara de Assessoramento que acabavam por determinar grande soma de recursos da FAPEMIG às instituições federais em Minas Gerais e que agora tem um valor específico para a estrutura estadual; quanto a formalização legal do arranjo institucional anteriormente utilizado entre Secretaria de Estado e FAPEMIG, que, provocavam, desde 2015 o repasse de recursos aos projetos do Estado mineiro.

A partir dessas alterações, existem perspectivas pela integração de recursos específicos da FAPEMIG para as IES estaduais (Unimontes e Uemg), visando direcionamento dos

recursos de produção de ensino, pesquisa, extensão e CT&I. Intenciona-se maior eficiência na dinâmica das Políticas Públicas que são realizadas na conexão público/privada, porque a operacionalidade das IES estaduais passará pelo amparo das Faps. A formalização dos arranjos institucionais da “Lei mineira das Faps” tende a realizar impactos positivos, com o incremento científico e tecnológico através do fomento específico a um ambiente de inovação nas IES estaduais; e incremento social, por meio das bolsas e dos processos de compras para as pesquisas que tendem ao giro da Economia no entorno dos ambientes acadêmicos.

No item seguinte, será dada atenção de forma específica, à repartição dos recursos da FAPEMIG determinada na lei mineira, um artigo de lei necessário para o propósito de fomento, a exemplo do que ocorre nos repasses orçamentários do governo do Estado de São Paulo para gestão da sua agência de fomento, a FAPESP.

4.1.4 A repartição dos recursos da FAPEMIG: o artigo 17 da Lei nº 22.929/2018

É a forma como o artigo 218, §5º da CRFB/1988 contempla aos Estados destinarem percentuais preestabelecidos de suas receitas próprias às fundações de fomento à pesquisa, que estabeleceu um novo arranjo para que a esfera pública ampliasse o esforço em, através destas instituições, desenvolver e ampliar a CT&I, conforme descrito no texto constitucional: “Art. 218. [...] 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”.

As agências de fomento criadas e vinculadas às estruturas dos governos, com esse objetivo de coordenar atividades da CT&I emitem anualmente, prestação de contas através do Relatório de Atividades, em que é possível identificar a origem e a destinação dos recursos gerenciados, em proposições e editais de chamadas publicados, para demandas espontâneas ou induzidas. Uma importante questão é a possibilidade de vincular recursos oriundos do próprio tesouro estadual ao gerenciamento das agências de fomento estaduais, e desta forma, ter maior volume de recursos destinados ao ecossistema local.

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado de Minas Gerais, ancorada no artigo 212 determinou que o repasse do governo do Estado à agência de fomento FAPEMIG, seja de 1% calculado sobre a Receita Corrente Ordinária (RCO), sendo este o percentual usual nas demais esferas estaduais do país. No entanto, alguns governos estaduais têm envidado esforços e efetuado acréscimos nos recursos orçamentários para o ensino superior e a CT&I, para além deste percentual obrigatório destinado às agências de fomento.

Nesse sentido, no período de 2000 a 2016, os valores orçamentários para investimento no ecossistema de CT&I pelos governos estaduais, calculadas por médias aplicadas sobre os orçamentos próprios, resultaram em maior volume de aplicações, como em São Paulo (4.3%), Paraná (2.4%), Bahia (1.42%), Santa Catarina (1.37%) e Rio de Janeiro (1.27%), enquanto em Minas Gerais, a média foi de 0.82% do orçamento estadual (BRASIL, MCTIC, 2018b).

Nos Relatórios da fundação de fomento mineira, conforme Tabela 9, os recursos do governo do Estado destinados à FAPEMIG para aplicação no ecossistema mineiro de CT&I (Secti/MG), na maior parte dos desembolsos dos projetos já em execução¹³¹, geridos por aquela instituição vêm sendo captados pelas IES públicas federais, situadas em Minas (entre 45.28% e 51.19%), resultando em incremento de 5.91 pontos percentuais de 2017 a 2018.

As demais entidades públicas (estaduais e municipais) e as privadas (com ou sem fins lucrativos), que compõem o Secti/MG, como órgãos de pesquisa, IES e fundações privadas, sociedades e associações receberam entre 53.76% a 46.87% dos desembolsos da FAPEMIG, nos projetos em andamento, apresentando redução de 6.96 pontos percentuais de 2017 para 2018 (FAPEMIG, 2017; 2018).

Tabela 9 - Valores acumulados - Projetos em execução - FAPEMIG/2017-2018

Projetos em execução	Até 2017	(%)	Até 2018	(%)
Repasses acumulados	R\$ 686.134.661	100%	R\$ 569.821.790	100%
IES federais em MG	R\$ 310.690.879	45.28%	R\$ 291.711.304	51.19%
Outras instituições públicas (estaduais e municipais) e privadas (com ou sem fins lucrativos)	R\$ 368.870.505	53.76%	R\$ 267.090.417	46.87%
IES estaduais/MG (Unimontes/Uemg)	R\$ 6.573.276	0.96%	R\$ 11.020.068	1.93%

Fonte: FAPEMIG (2017 e 2018).

Denota-se um salto percentual substancial, quanto aos valores dos projetos em andamento nas IES estaduais (Unimontes e Uemg) entre 2017 e 2018, crescendo de 0.96% para 1.93% (em termos relativos, um crescimento de 101.04%), no entanto, este percentual manteve-se ínfimo, frente aos recursos destinados aos projetos das IES públicas federais, que, tem alto percentual de captação (em média 60%), e que, cresceram 13.05% no período analisado, de 2017 a 2018.

Em 2017, dos projetos de longo prazo, em execução da FAPEMIG, cujos valores estão apresentados acumulados, R\$ 310 milhões foram destinados às IES públicas federais, sendo

¹³¹ Neste item, os desembolsos informados no Relatório da Fapemig apresentam valores acumulados, que superam a previsão dos orçamentos anuais do governo do Estado, porque alguns projetos duram mais de um ano, por isso, podem estar contemplados valores de orçamentos anteriores por anos seguidos.

que, somente uma única instituição, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) recebeu R\$ 148 milhões, quase metade desses recursos; enquanto todas as instituições estaduais públicas mineiras reunidas receberam R\$ 238,2 milhões. Do valor direcionado às instituições estaduais, as IES públicas mineiras somaram R\$ 6,573 milhões: a Unimontes com repasses da ordem de R\$ 5,258 milhões (cerca de 30 vezes menos, que a UFMG) e a Uemg, com valores de R\$ 1,534 milhão (cerca de 100 vezes menos que a UFMG) (FAPEMIG, 2019).

Em 2018, dos projetos em execução e acumulados da FAPEMIG, R\$ 291 milhões foram destinados às IES federais públicas, mantendo-se a UFMG com a percepção de mais da metade desses recursos (R\$ 154 milhões). Do valor direcionado às instituições estaduais, as IES mineiras somaram R\$ 11 milhões de projetos em execução: a Unimontes com repasses acumulados da ordem de R\$ 9,99 milhões e a Uemg com R\$ 1,02 milhão (FAPEMIG, 2019).

A exposição desses repasses de projetos em execução acumulados, através da Tabela 9, reafirma uma trajetória histórica de valores repassados, porque se relacionam aos projetos que se estendem a vários exercícios, de forma que, até 2018, foram captados desembolsos acumulados, oriundos do governo do Estado de Minas Gerais, via FAPEMIG, estando em execução pela UFMG, como IES federal pública, o valor de R\$ 154 milhões, enquanto a Unimontes, como IES estadual pública, recebeu repasses de R\$ 9,992 milhões (cerca de, 15 vezes, menos que a UFMG).

No governo de São Paulo, diferentemente de Minas Gerais, verificou-se, pelos dados dos Relatórios de Atividades da agência de fomento FAPESP, expostos na Tabela 10, um quadro radicalmente oposto da destinação dos recursos gerenciados para o ecossistema de CT&I paulista: enquanto, nos exercícios de 2017 e 2018, as IES estaduais públicas vinculadas ao Estado de São Paulo (USP, Unicamp, Unesp) receberam entre 70% e 69% dos desembolsos da FAPESP, as IES federais públicas situadas em São Paulo, obtiveram 12.5% desses recursos. As demais instituições estaduais situadas em São Paulo receberam outros 5.5%, o que acrescido ao percentual das IES estaduais resulta em total geral de 75% dos recursos do tesouro estadual (FAPESP, 2019).

Em São Paulo, os recursos específicos direcionados ao ecossistema de CT&I, sob o gerenciamento da FAPESP, cuja arrecadação tem origem em Receita Corrente própria do tesouro estadual e de fontes próprias,¹³² permaneceram, entre 2017 e 2018, em torno de 75%

¹³² A FAPESP recebeu do governo estadual paulista quando começou a funcionar, uma dotação inicial de US\$ 2,7 milhões para a formação de um patrimônio rentável, sendo fonte de recursos próprios (FAPESP, 2019).

para as instituições estaduais, em ambos os exercícios, conforme Tabela 10, sendo que, as IES estaduais receberam a maior parcela desses repasses.

Tabela 10 - Valores acumulados - Projetos em execução - FAPESP/2017-2018

	2017	(%)		2018	(%)	
Desembolso total	R\$ 1.058.591.892	100%		R\$ 1.216.750.480	100%	
Repases para a estrutura do governo do Estado SP						
IEES USP	R\$ 476.366.351	45%	70%	R\$ 525.842.181	43.21%	69%
IEES Unicamp	R\$ 137.616.946	13%		R\$ 179.367.958	14.73%	
IEES Unesp	R\$ 127.031.027	12%		R\$ 135.896.039	11.17%	
Outras instituições estaduais	R\$ 58.222.554	5.5%	5.5%	R\$ 75.287.364	6,19%	6.19%
Repases para demais instituições						
Instituições federais em SP	R\$ 132.323.987	12.5%		R\$ 151.923.380	12.49%	
Instituições municipais	-	-		R\$ 1.184.525	0.10%	
Entidades privadas (com ou sem fins lucrativos)	R\$ 127.031.026	12%		R\$ 147.249.035	12.11%	

Fonte: FAPESP (2017; 2018).

Na sequência, realizou-se análise direcionada ao governo de Minas Gerais, evidenciando o que foi executado pelos repasses da FAPEMIG, anualmente.

Tabela 11 - Execução orçamentária anual - FAPEMIG/2017-2018

	2017	(%)	2018	(%)
1% Receita Corrente Ordinária	R\$ 273.918.406		R\$ 282.965.928	
Execução orçamentária anual	R\$ 294.999.812¹³³		R\$ 206.157.772¹³⁴	
Repasso instituições federais	R\$ 198.623.373	67.3%	R\$ 112.355.986	54.5%
Repasso instituições estaduais	R\$ 75.814.952	25.7%	R\$ 67.001.276	32.5%
Repasso instituições municipais	R\$ 118.000	0.04%	R\$ 206.158	0.10%
Repasso entidades privadas (com e sem fins lucrativos)	R\$ 20.472.987	6.9%	R\$ 26.800.510	13%

Fonte: FAPEMIG (2017; 2018).

A Tabela 11 ressalta uma oscilação entre o percentual obrigatório calculado e previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para repasse à FAPEMIG e a execução orçamentária deste órgão para o fomento da CT&I, de forma que: em 2017, o tesouro estadual fez todo o repasse, o que associado a outras fontes de recursos gerou na execução orçamentária da FAPEMIG um *superávit* de R\$ 294 milhões em relação à previsão de R\$ 273 milhões; e em 2018, o não

¹³³A Fapemig executou, em 2017, R\$ 294.999.811 o que configurou *superávit* em relação ao orçamento previsto. Do aporte financeiro recebido, o tesouro estadual repassou todo o valor previsto (R\$ 273.439.015,62) e outros valores foram provenientes de recursos próprios (R\$ 41.811,00); R\$ 21.518.985,06 adquiridos por meio de parcerias (FAPEMIG, 2019).

¹³⁴Na esfera orçamentária em 2018, ocorreu *déficit* em relação à previsão, sendo executado pela Fapemig, o total de R\$ 206.157.772,00; o tesouro estadual repassou menos que o previsto (R\$ 196.152.502,00), outros R\$10.003.252,00 advieram de recursos próprios e captados por meio de parcerias (FAPEMIG, 2019).

repassa dos recursos do orçamento inicialmente previsto pelo tesouro estadual e a menor captação de recursos de outras fontes levou a execução orçamentária da FAPEMIG a um *déficit* de R\$ 206 milhões em relação ao previsto de R\$ 282 milhões.

Os dados do Relatório de Atividades FAPEMIG demonstram na Tabela 11, os valores de execução orçamentária quanto aos repasses obrigatórios do governo estadual recebidos pela FAPEMIG em 2017, os quais configuravam livre destinação dos recursos, de acordo com as demandas e editais publicados, sendo que, mantiveram a tendência de maior percentual de recursos captados pelas instituições federais (67.3%) e destinação de 25.7% para todas as instituições estaduais, via SEDECTES/MG, outras Secretarias de Estado e IES estaduais.

Em Minas Gerais, de 2017 para 2018, observou-se um pequeno movimento de modificação da aplicação dos recursos da FAPEMIG, que resultou em variação de 6.8 pontos percentuais de aumento de repasses para todas as instituições estaduais (de 25.7% para 32.5%), e queda de 19% de repasses para os projetos das instituições federais (de 67.3% para 54.5%). Esses resultados podem ter decorrido das demandas espontâneas ou de editais com objetos induzidos, bem como, em parte, de arranjos institucionais entre atores/*stakeholders* do governo do Estado, SEDECTES/MG como resultado das determinações do artigo 17, da “Lei mineira das Faps”, em vigência desde Janeiro de 2018.

No entanto, por falta de acesso à execução dos valores específicos às IES estaduais (Unimontes e Uemg) não foi possível mensurar se houve incremento em repasses, a partir da promulgação da “Lei mineira das Faps”. De toda forma, conforme artigo 17, § 4º, da “Lei mineira das Faps” os projetos dessas IES estaduais para ter acesso aos valores específicos destinados, submetem-se à avaliação da Secretaria de Estado (SEDE/MG) “antes de serem encaminhados à FAPEMIG para evitar conflitos de políticas públicas”.

Para demonstrar o efeito que essa alteração do artigo 17 quanto à repartição dos recursos teria sobre a execução do ano anterior (2017) à sua publicação, e como os ajustes a partir de sua vigência (em 2018 e 2019), afetariam os orçamentos das IES estaduais, realizaram-se, respectivamente, simulação e projeção, apresentando os montantes de possíveis acréscimos ao orçamento das IES estaduais (Unimontes e Uemg), vide Tabela 12.

Na Tabela 12, apresentaram-se dados para o resultado da base de cálculo sobre a qual incidiu o percentual determinado em lei para repasse à FAPEMIG, e deste as destinações do artigo 17, sendo possível verificar que, caso a determinação, com força de lei tivesse ocorrido anteriormente, as instituições estaduais do governo mineiro teriam previsão legal de repasses entre R\$ 109,5 e R\$ 113,1 milhões (o equivalente aos 40%), respectivamente em, 2017 e 2018. Entretanto, estas instituições estaduais, receberam entre R\$ 75,8 e R\$ 67 milhões, o que

corresponde a menos de 30% da RCO. Os percentuais recebidos correspondem a valores menores frente aos 40% determinados pela Lei nº 22.929/2018.

Tabela 12 - Simulação e projeção: repartição recursos do artigo 17/Lei nº 22.929/2018

	2017	(%)	2018	(%)	2019	(%)
Receita Corrente Ordinária/RCO/MG	R\$ 37.237.389.405		R\$ 40.423.704.005		R\$ 42.286.267.405	100%
(-) Desvinculação de 30% impostos, taxas, multas (EC 93/2016)	(-) R\$ 9.845.548.760		(-) R\$ 12.127.111.202		(-) R\$ 12.685.880.222	(-) 30%
(=) Base de Cálculo	(=) R\$ 27.391.840.600		(=) R\$ 28.296.592.800		(=) R\$ 29.600.387.200	(=) 70%
1% Receita Corrente Ordinária (RCO)	R\$ 273.918.406	100%	R\$ 282.965.928	100%	R\$ 296.003.872	100%
Mínimo de 40% dos 1% da RCO para instituições estaduais	R\$ 109.567.362	40%	R\$ 113.186.371	40%	R\$ 118.401.549	40%
20% dos 40% para IES estaduais/MG (Unimontes e Uemg)	R\$ 21.913.472	20%	R\$ 22.637.274	20%	R\$ 23.680.310	20%
Repassado às instituições estaduais	R\$ 75.814.952	27.6%	R\$ 67.001.276	23.6%	Em curso	

Fonte: Elaboração própria (2019).
Dados: LOA/MG (2017 a 2019); FAPEMIG (2019).

No tocante às IES estaduais públicas (Unimontes e Uemg), nos dados da Tabela 12, o montante para repasse, com percentual determinado pelo artigo 17 representaria, conforme simulação de 2017 e projeção para 2018, respectivamente, entre R\$ 21,9 milhões e R\$ 22,6 milhões, valores estes específicos para a CT&I, que, contudo para serem repassados, vinculam-se à apresentação de projetos aprovados pela Secretaria de Estado/MG e FAPEMIG.

O repasse específico da “Lei mineira das Faps” traria recursos para aplicação na IES Unimontes, em CT&I, cuja intermediação e gerenciamento dos recursos têm sido realizados via Fap FADENOR,¹³⁵ desde a sua criação em 1996.

Neste sentido, o movimento que se apresenta para os exercícios seguintes, é que, Unimontes e Uemg, através de arranjos institucionais, mobilizem projetos que possam, após aprovados, captarem recursos junto à FAPEMIG, correspondentes aos 20% destinados às IES estaduais, cujos cálculos, conforme projeção totalizaram R\$ 23,6 milhões para 2019 (Tabela

¹³⁵ Como demonstrativo, no Balanço Patrimonial da Fadenor, uma das gestoras de recursos público/privados da Unimontes, o valor de repasses para gerenciamento, como Fap intermediadora, com a Fapemig, totalizou R\$ 6.308.422,00 em 2017 e R\$ 4.899.578,135 em 2018 (FADENOR, 2018). No entanto, neste valor não resta esclarecido se a origem são projetos da IES ou bolsas e projetos, ou se ainda, referem-se a valores acumulados de projetos que já estavam em execução, ou se são projetos novos.

12). E para operacionalização dos dispositivos da “Lei mineira das Faps”, a perspectiva é que, esses arranjos institucionais ocorram com parcerias público/privadas e utilização das Faps, que são etentoras da expertise deste tipo de gerenciamento.

Como comparativo acerca da condução realizada pelos governos de São Paulo e Minas Gerais, durante o exercício em curso, de 2019, apresenta-se dados do Quadro 13, em que: o orçamento total previsto pelo Estado de São Paulo era de R\$ 260,9 bilhões, a legislação paulista determinou o valor para o ecossistema de CT&I a ser gerenciado pela agência de fomento FAPESP, que somado às verbas das IES estaduais públicas paulistas (USP, Unicamp e Unicamp) resultaram R\$ 13,2 bilhões em 2019, o que equivale a 5% do orçamento total de São Paulo; sendo que somente as IES estaduais públicas paulistas tiveram previsão orçamentária de R\$ 11,6 bilhões (4.5% do orçamento total/SP).

Quadro 13 - Previsão da Lei Orçamentária Anual/2019 em São Paulo e Minas Gerais

ORÇAMENTO ANUAL SÃO PAULO
Orçamento total de São Paulo, previsto para 2019: R\$ 260,9 bilhões
Ecossistema São Paulo: USP + Unicamp + Unesp + FAPESP = R\$ 13,2 bilhões (5% do orçamento total/SP)
IES estaduais São Paulo: USP + Unicamp + Unesp = R\$ 11,6 bilhões (4.5% do orçamento total/SP)
ORÇAMENTO ANUAL MINAS GERAIS
Orçamento total de Minas Gerais, previsto para 2019: R\$ 111,8 bilhões (42.8% do orçamento de SP)
Ecossistema M. Gerais: Unimontes + Uemg + FAPEMIG = R\$ 810 milhões (0.72% do orçamento total/MG)
IES estaduais Minas Gerais: Unimontes + Uemg = R\$ 513 milhões (0.46% do orçamento total/MG)

Fonte: Elaboração própria (2019).

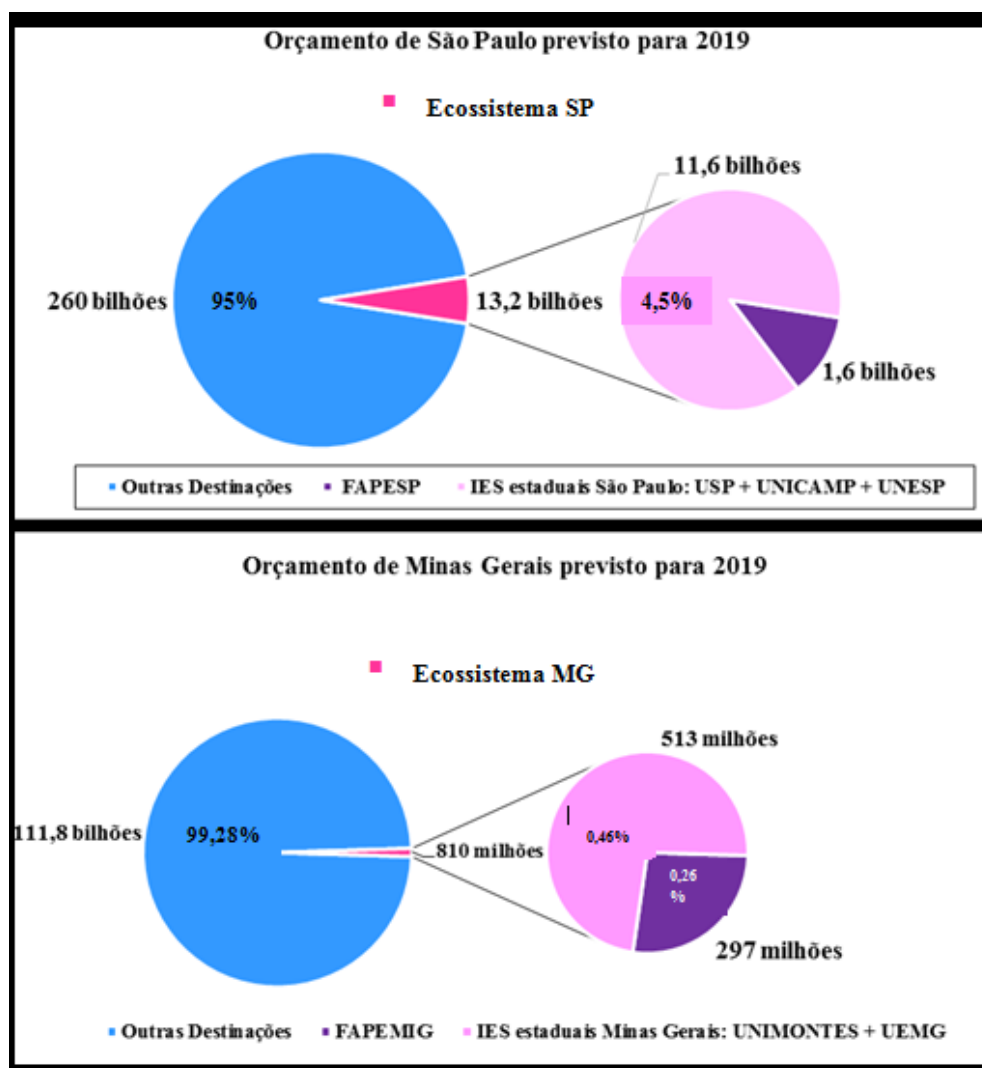
Dados: Lei Orçamentária Anual (2019); FAPEMIG (2019); FAPESP (2019).

Enquanto que, no mesmo Quadro 13 está exposto que, o Estado de Minas Gerais autorizou sua LOA com R\$ 111,8 bilhões, o que representa 42.8% do orçamento total de São Paulo; o percentual calculado sobre a RCO de Minas Gerais, a ser repassado à FAPEMIG, associado às verbas orçamentárias previstas para as IES estaduais públicas mineiras (Unimontes e Uemg), totalizam R\$ 810 milhões (0.72% do orçamento total de Minas Gerais); as IES estaduais mineiras têm verba orçamentária de R\$ 513 milhões, o que equivalente a 0.46% do orçamento total/MG.

A Figura 25 mostra uma desproporção quanto à mobilização de recursos para o ecossistema de CT&I na previsão orçamentária entre o governo de São Paulo e Minas Gerais. Se considerarmos que, Minas Gerais possui um orçamento aprovado, que representa 42.8% do orçamento de São Paulo, aplicado esse mesmo percentual, em cálculos comparativos, se assim fosse mantido nas demais reservas, haveria um potencial para elevar o gasto de todo o

Secti/MG em cerca de R\$ 5,7 bilhões¹³⁶, e deste valor, R\$ 4,95 bilhões seriam direcionados para as IES públicas estaduais.

Figura 25 – Previsão do Orçamento anual/São Paulo e Minas Gerais/2019



Fonte: Elaboração própria (2019).
 Dados: Lei Orçamentária Anual (2019); FAPEMIG (2019); FAPESP (2019).

Por outro lado, reforça-se que a pujança do ecossistema em São Paulo, fomentada historicamente com recursos públicos do próprio Estado, possui alta capacidade de captação de recursos privados, bem como, somente essas três IES públicas paulistas, responderam juntas por 35% de toda a produção científica nacional indexada, em 2017, na base de dados “*Web of Science*”, e destacaram-se como as que mais se dedicam à pós-graduação do mundo:

¹³⁶ O cálculo foi realizado aplicando 42.8% sobre o valor do ecossistema SP, que é R\$ 13,2 bilhões, resultando o valor de R\$ 5,7 bilhões que seria o comparativo projetado para o Secti/MG; o mesmo percentual foi aplicado sobre R\$ 11,6 bilhões, resultando os R\$ 4,95 bilhões que seriam, em tese, o valor projetado para IES mineiras,

a USP formou 3.078 doutores, a Unicamp, 1.227, e a Unesp, 997; no mesmo ano, a Universidade Harvard, nos Estados Unidos, titulou 1.528 doutores¹³⁷ (FAPESP, 2019).

De fato, a falta de arranjos institucionais que tivessem um direcionamento para resolução dessas distorções no recebimento dos recursos de origem do tesouro estadual mineiro, destinados às instituições federais e estaduais, demonstra o prejuízo acumulado ao longo da história para o desenvolvimento do Secti/MG e das IES estaduais mineiras, e que, dificilmente, será revertido, mas que pode ser redirecionado e operacionalizado, especialmente, após a publicação da Lei nº 22.929/2018 e dos direcionamentos do Marco Estadual de Inovação, o Decreto mineiro nº 47.442/2018.

4.1.5 O Decreto de Inovação nº 47.442/2018: pontos de maior impacto para as Faps

O Decreto de Inovação mineiro nº 47.442 de 04/07/2018 ao regulamentar a matéria, o faz de forma pormenorizada e extensa, dispondo-a em 11 capítulos e 110 artigos, revogando expressamente o Decreto nº 47.153, de 10/02/2017. Como é relativamente recente, e em seu período inicial de vigência houve eleição e posse de governo estadual, as disposições previstas estão em fase de adequação. O objetivo deste item é transmitir um panorama do que o Decreto propôs em matérias especialmente direcionadas à “Lei mineira das Faps”, em associação com a regulamentação de medidas de incentivo à “inovação e à pesquisa científica e tecnológica, à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica, com vistas à efetivação da política estadual de desenvolvimento científico e tecnológico, tanto no ambiente produtivo, como no meio acadêmico” (MINAS GERAIS, DECRETO Nº 47.442/2018).

Na Lei (MG) nº 22.929/2018 e no Decreto de Inovação, a exemplo do MRCTI federal, está explicitamente inclusa a Fap entre os principais agentes de inovação, sendo emitidas normas para gerar segurança desta relação público/privada, afastando eventuais dúvidas do seu papel de intermediação.

O Decreto mineiro de Inovação, nas *Disposições Preliminares do Capítulo 1*, estimula a abertura de espaços que propiciem interações público/privadas, determinando os ritos formais do Ambiente Promotor de Inovação, trazendo conceitos importantes aos integrantes do processo, a especificidade do Secti/MG, das agências de fomento e um conceito próprio de Fap. Nesse conceito, a Fap pode atuar no estímulo à inovação de interesse das ICTMG privadas ou públicas, na captação, gestão e aplicação das receitas da IEES/ICTMG, além de

¹³⁷ Dados da série “Pesquisa FAPESP” (Outubro, 2019), sobre os 30 anos da autonomia financeira das IES estaduais paulistas. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2019/10/09/apresentacao/>.

ser a entidade gestora do Ambiente Promotor de Inovação, formado pelo ecossistema e mecanismos de geração de empreendimentos. O Decreto legaliza as dinâmicas dos movimentos e o *modus operandi* que possibilitam a atuação da Fap, tanto como “escritório de gestão” quanto “escritório de transferência de tecnologia”, ou como ambos, concomitantemente.

O Ambiente Promotor de Inovação está regulamentado para ser um complexo delimitado como espaço inteligente, pensado como uma cidade de interação inteligente, para fomento ao conhecimento e inovação, com infraestrutura e possibilidade de arranjos institucionais e culturais propícios à cooperação, inovação, empreendedorismo, potencialização de mecanismos. O ambiente é formado pela própria IES, ICTMG, NIT e Fap, laboratórios, empresas juniores, parques científicos e tecnológicos, distritos de inovação e polos tecnológicos (art. 2º, II, a); incubadoras de empresas, aceleradoras de negócios, espaços abertos de trabalho cooperativo e laboratórios abertos de prototipagem de produtos e processos (artigo 2º, II, b), dentre inúmeras outras formas.

E aqui, se faz uma reflexão ao perceber que a legislação mineira não restringe a forma deste espaço público/privado que pode impulsionar mudanças, porque o que está em curso na sociedade do conhecimento são as interações que a academia, como grande detentora de arranjos pode realizar para a inovação. A universidade é sempre chamada para as mudanças institucionais e não se furta a participar dos processos.

A legislação permite a criação desse espaço específico para a parceria público/privada, dentro ou fora dos muros do espaço acadêmico, sob a responsabilidade da entidade gestora, com a possibilidade de ser a Fap a gestora dentro desse complexo. Ou seja, a Fap pode gerenciar todo o sistema desse ambiente. E para o sistema funcionar necessitará de espaços de convivência, cantinas, restaurantes; sendo permitido que a Fap gerencie as atividades de entes privados comerciais dentro do Ambiente Promotor de Inovação. Essa forma de gestão de meios pela Fap exige regulamentação própria e manifestação da vontade da entidade IEES/ICTMG apoiada, através das normas da Política de Inovação.

A Fap ao ser determinada como gestora do ecossistema ou mecanismo de geração de empreendimentos do Ambiente Promotor de Inovação terá a prerrogativa de, segundo artigo 9º e outros do Decreto de Inovação, determinar todas as regras para o funcionamento seja em fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria. A Fap poderá realizar seleção pública de integrantes para ingresso nesse Ambiente Promotor de Inovação; e ainda, captação de recursos que inclui participação societária, aporte de capital, fundos de investimento, sempre sob a fiscalização da IEES/ICTMG concedente.

A proposição do Ambiente Promotor de Inovação pelos Decretos federal e mineiro é algo diferenciado; mas é real, possível de ocorrer, como já vem ocorrendo em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Florianópolis, segundo exemplificação realizada pelos expositores nos eventos oficiais realizados, conforme vídeos catalogados no Apêndice D. No entanto, gerir todo o complexo de inovação constitui um momento de audácia porque exige um esforço na desburocratização, na agilidade e flexibilidade para operacionalização através da Fap. A operacionalização desse ambiente exigirá novos arranjos institucionais.

E denota-se que a Fap possui essa expertise, porque, no lugar de serem feitos projetos individualizados de gestão, para cada atividade, para cada ação conveniada com a Fap, como é o costume atual, a instituição poderá gerir todo um ambiente. É especialmente a característica privada da Fap e a experiência de operacionalização que oportuniza mais agilidade para gerir esse ambiente. A proposta é que, se antes a atuação da Fap era direcionada ao suporte financeiro de gestão de projetos, a prerrogativa é agora, de acordo com a conveniência e oportunidade, determinar-se a atuação da Fap na gestão de todo um complexo de interesse público, jurídico e operacional (administrativa e financeira).

Por outro lado, a IEES/ICTMG, em vias de realizar inovação e de operacionalizar o Ambiente Promotor de Inovação pode decidir por contratar outra entidade gestora à exceção da Fap; pode contratar uma Organização Social, ou criar outra entidade para gerir o complexo do Ambiente Promotor de Inovação, ou ainda, transformar um NIT em Fap. Mas, a Fap tem a expertise para essa efetivação, como gestora e intermediadora; tanto é assim que, em todo o Decreto mineiro está presente a exposição da Fap nos processos.

Na leitura dos dispositivos do Decreto, percebe-se que a intenção da legislação é a movimentação célere para o funcionamento da CT&I, e não a privatização do espaço público estatal: o Decreto de Inovação mineiro prevê a parceria sem confundir a titularidade de cada esfera, mas abre ao privado a aproximação com o Secti/MG. Essa é a proposta do governo federal que vem efetivando-se desde a Reforma Gerencial/1995, numa forma de publicização ampla, em que o Estado projeta o espaço partilhado entre o público e o privado em prol de interesses públicos e até de produtos que no futuro possam angariar receitas privadas, que possam ser partilhadas a título de *royalties*, ou que, ao girarem a Economia, possam de forma cíclica captar receitas públicas, via tributos.

O *Capítulo 2* do Decreto ratifica a exposição anterior, e em relação ao Decreto de Inovação federal nº 9.283/2018 insere seções mais detalhadas, com estímulos para internacionalização das ICTMG públicas estaduais, do uso compartilhado dos laboratórios e centros de pesquisa no exterior. Para amparar as atividades previstas neste capítulo, em Minas

Gerais, foi criado o Núcleo de Diálogos pelo Estado de Minas (Nudem) com intuito de estreitar laços entre IES, ICTs e o governo do Estado, bem como, prestar subsídios na formulação e execução de Políticas Públicas para o período de 2017 a 2021 (SEDECTES/MG, 2019).

O Decreto mineiro inova, quando apresenta de forma pormenorizada e inédita, os *Capítulos 5, 6 e 8* sobre as relações das Faps com IEES/ICTMGs e agência de fomento/FAPEMIG na formalização e execução das parcerias como a forma de evitar burocracia através de vários canais. Reforça a intenção de ampliação do conceito de ICT pública, para entes que se achavam à margem do processo de PD&I, como as empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias de serviços públicos, agências reguladoras e executoras, consolidando a participação desses entes na construção de alianças estratégicas, ambientes especializados e cooperativos de inovação. A partir do Decreto, não há que se falar que a administração pública indireta não possui titularidade para pesquisas avançadas e desenvolvimento tecnológico experimental em PD&I e CT&I.

No *terceiro Capítulo*, o Decreto mineiro estimula que as ICTMGs públicas estaduais participem do processo dinâmico de inovação, celebrando a parceria com a Fap para movimentar a pesquisa por concessão, contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento, o que permite exploração e comercialização de tecnologias e patentes. E se um NIT da IEES/ICTIMG não for constituído, as Faps já constituídas podem substituir as funções do NIT, desde que haja a previsão na Política de Inovação. E se o NIT vier a ser constituído, poderá ter a natureza jurídica de Fundação de Direito Privado sem fins lucrativos, ou seja, uma nova Fap pode ser constituída. O embaraço que se faz pensar aqui é quanto aos custos para constituir nova estrutura e operacionalizar um NIT como Fap, o que pode não ser viável para o dinamismo que se busca, sendo mais interessante a parceria com a Fap já constituída.

O *Capítulo 3* direciona contratações “com ou sem exclusividade” na utilização de um bem, serviço ou processo de inovação; a “sem exclusividade” foi prevista em Minas Gerais e ocorrerá quando o poder executivo reconhecer que um resultado é de relevante interesse público. Mesmo que seja um resultado “sem exclusividades” para o pesquisador há previsão de negociação acerca da Propriedade Intelectual, abrindo oportunidade para que possam ser cobrados valores acerca quanto à contribuição intelectual do pesquisador/criador, o que difere dos custos relacionados ao homem/hora de trabalho administrativo, que é item do cálculo das planilhas de Despesas Operacionais e Administrativas.

O capital intelectual está conceituado no artigo 2º, inciso XV do Decreto de Inovação mineiro, como o “conhecimento acumulado pelo pessoal da organização, passível de

aplicação em projetos de PD&I”, neste sentido, o capital intelectual de um professor/pesquisador é aquele passível de produzir riqueza. Os regramentos preveem que esse professor pode empreender e obter ganhos econômicos, como sócio de *startup*, como tutor do seu conhecimento, pode ceder com compensação financeira ou não, pode ter ações no mercado relacionado ao que desenvolveu ou receber *royaltys*. É esse empreendedorismo que a “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017) propõe, como forma de utilizar o conhecimento realizado na IEES/ICTMG, como forma de se pensar e posicionar no mundo, incentivada pela IES para atender ao mercado, e não uma mera transformação do espaço universitário em mercado empreendedor. E nesse empreendedorismo, resultado econômico é uma parcela do todo que se estende para o social, o organizacional, o cultural da sociedade.

O entendimento desta lógica de empreendedorismo no espaço universitário recebe críticas, porque nem todo pesquisador tem natureza empreendedora, portanto, há que se respeitar o “conhecimento pelo conhecimento”, a pesquisa básica que se faz para os primeiros passos e não o foco unicamente no que dê resultados ao capital; mesmo porque, é incerto, mas pode ocorrer que, quando se investe em conhecimento e em pesquisa básica, possibilidades futuras surjam de que este homem possa estar num futuro próximo à frente dos processos de produção na sociedade.

A outra crítica que se faz é quanto à crise de legitimidade da utilização das instituições público/privadas como forma de desconstrução do espaço acadêmico público e autônomo, que parece tender a ser usado como um “quase-mercado”. No entanto, como visto em Etzkowitz e Zhou (2017), na “Tríplice Hélice”, não há apropriação, mas interação das partes, em que um potencial resultado de pesquisa pode ser aproveitado com função empreendedora, movimentando a política governamental, a utilização do capital intelectual do ambiente universitário e a produção do mercado, a qual se acrescenta a interatividade da figura Fap, que tem grande representatividade econômica e social no país.

O estímulo à inovação nas empresas está no *Capítulo 4*, com reforço para que as Faps sejam gestoras dos tipos e modalidades de instrumentos contratuais junto à esfera privada, determinados como: subvenção econômica, financiamento, participação societária, bônus tecnológico, encomenda tecnológica, incentivo fiscal, concessão de bolsas, uso do poder de compra do Estado, fundos de investimento e de participação, títulos financeiros, investimento em P&D e em contrato de concessão de serviços públicos.

O texto do *Capítulo 5* inova porque está direcionado ao funcionamento das Faps mineiras, permitindo que as IEES/ICTMGs possam utilizar a fundação a que está vinculada em sua origem ou com a qual queiram assinar acordo ou contrato. De forma que, uma Fap

pode atender a IEES/ICTMG de onde se originou e outras IEES/ICTMGs, desde que, esteka devidamente credenciada na Secretaria do Estado/MG, podendo receber os custos das atividades através das planilhas das Despesas Operacionais e Administrativas realizadas.

A formalização das parcerias para as pesquisas e incentivos à CT&I, estão determinadas nos *Capítulos 6 e 7*, com disposição dos ritos legais para fins de validação.

É no *Capítulo 7* que os instrumentos jurídicos específicos de CT&I estão previstos, e apesar de determinar as características de cada um destes, *outros instrumentos congêneres* poderão ser firmados, conforme casos concretos. Para formalizar parcerias envolvendo recursos públicos de fundos setoriais, cofinanciadoras ou agências de fomento, como a FAPEMIG, o Plano de Trabalho deverá preceder o instrumento jurídico, descrevendo os itens essenciais do objeto pactuado.

Além do Plano de Trabalho, toda minuta de instrumento jurídico da esfera pública, em razão de previsão legal e procedimentos do Direito Administrativo precisa ter emissão de parecer das procuradorias internas das IES envolvidas, atestando viabilidade e validação legal. Segundo o CONFIES (2018), é nesta fase de pareceres internos jurídicos, que ocorrem os entraves procedimentais burocráticos, tanto em razão da demora na tramitação e retorno de pareceres internos, quanto em razão das divergências de entendimentos entre as diversas procuradorias dos entes envolvidos.

Para o CONFIES (2018), a intenção do documento de “Autorregulação” das Faps e dos acordos realizados com órgãos de fiscalização e controle é minimizar esses entraves, essa intenção está implícita no Decreto mineiro, cujo objetivo maior é realizar a parceria e seu objeto pactuado, com o menor entrave possível.

Os instrumentos jurídicos previstos pelo Decreto mineiro diferem em relação ao Decreto federal, em que são apresentados o “Acordo de Parceria para PDI” e o “Convênio de PDI”, e dois tipos de “Termos de Outorga: para concessão de bolsas e auxílios à pessoa física; para estímulo à inovação” (o Decreto federal nomeia esse último instrumento como Convênio para PDI). No Quadro 14 apresenta-se resumo dos principais instrumentos jurídicos previstos no Decreto de Inovação mineiro, sem prejuízo do uso de “*outros instrumentos congêneres*”.

Na expressão “*outros instrumentos congêneres*” resguarda-se a possibilidade de construção de documentos entre as partes, notadamente quando as Faps estiverem exercendo atividades como “escritórios de transferência de tecnologia”, em que há diversas outras possibilidades de arranjos, correlacionando direitos da esfera privada, de pessoas físicas ou jurídicas, como as Propriedades Intelectuais, fornecimentos de tecnologias ou acesso a conhecimento específico técnico ou científico (SOARES E PRETE, 2018).

Quadro 14 – Principais instrumentos jurídicos do Decreto (MG) nº 47.442/2018

Instrumentos jurídicos	Termo Outorga de bolsa e auxílios (TO) Artigo 80	Acordo de Parceria PD&I (AP. PDI) Artigo 81	Convênio de PD&I (C. PDI) Artigo 82	Termo Outorga para estímulo à Inovação (TEI) Artigo 83
Objetivo	Conceder bolsas e auxílios a pessoas físicas, diretos ou por meio de Fap ou ICTMG.	Realizar atividade conjunta para PD&I. Desenvolver tecnologia, serviço, produto, processo.	Executar projetos de PD&I.	Estimular inovação empresas, conceder bônus tecnológico e subvenção econômica.
Partes correlacionadas	Órgãos/ entidades públicas, IEES, ICTMG pública; Faps, agências fomento.	ICTMG, agência de fomento com instituição pública e privada, Faps.	Órgãos/entidades públicas; agências fomento; IEES, ICTMG, pesquisador com ou sem Faps.	Administração pública, IEES, ICTMG públicas; agências de fomento, Faps.
Recursos financeiros	Com transferência recurso financeiro público.	Sem transferência recurso público estadual.	Com transferência recurso financeiro público.	Com transferência recurso, tem contrapartida.
Observações	<ul style="list-style-type: none"> • Conceito bolsa e de auxílio: art. 80, §3º e §4º; • Condição, prazos valores, obrigações definidos pela concedente em ato normativo interno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Precedido plano trabalho/negociação; • Dispensa processo seleção; pode prever transferência recursos de parceiros privados para públicos; • Pode permitir participação recursos humanos delas integrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser precedido chamamento público; • Plano trabalho; • Dispensa exigência contrapartida; • Traz rol exemplificativo de finalidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser concedido por outros instrumentos congêneres, quando conjugados com demais estímulos à inovação.

Fonte: Elaboração própria, baseada na Lei (MG) nº 22.929/2018, Decreto nº 45.412/2018 e Decreto nº 47.442/2018.

As adequações aos instrumentos jurídicos serão realizadas considerando as situações reais, mas de forma geral, estes poderão ser utilizados para: *a)* Cessão de Propriedade Intelectual com transferência da titularidade da propriedade, mediante um acordo prévio financeiro ou não; *b)* Contrato de Licenciamento da Propriedade Intelectual, com transferência de uso e exploração, com condições e prazos determinados, mediante cláusula de exclusividade ou não; *c)* Contrato de Transferência Tecnológica quando o objeto não é passível de propriedade industrial ou nas situações de transferência de *know how* ou *software*; *d)* Contrato de Serviços de Assistência Técnica e Científica, em fase de planejamento ou execução, de estudos ou serviços (SOARES E PRETE, 2018).

Em âmbito federal discute-se acerca da aplicação prática de se firmar instrumento jurídico de “Termo de Outorga para bolsas e auxílios”, com uso das regras e formalidades obrigatórias em todas as situações fáticas de repasses entre IES e Fap. Pela leitura da legislação como um todo, e de acordo com entendimentos da norma, parece implícito que, quando a origem dos recursos se der de forma que a IES/ICT pública for a executora dos

recursos, sejam estes de origem pública ou privada, e a Fap estiver vinculada a esse processo como intermediadora entre a IES e o terceiro, não há que se falar em firmar um “Termo de Outorga para bolsas e auxílios” específico com a Fap, porque esta previsão é o objeto natural da própria existência da Fap, cuja razão natural expressa em seu estatuto é intermediar as relações entre IES/ICT e terceiros, da esfera pública e privada (MARINELLI, EVENTO 2º ENFASUD, RIO DE JANEIRO, 27/09/2018).

É a “Lei das Faps” que estabelece a titularidade da Fap para essa relação com a IES, quando esta é executora de recursos de outrem, bastando a formalização por um “Termo de Compromisso” usual entre IES e Fap, que resguarde a entrada do recurso financeiro no caixa da fundação, a fim de ser realizado um controle interno, em separado, de cada recurso. Essa é a situação da relação que liga umbilicalmente essas instituições: a Fap intermediando a IES/ICT/NIT/pesquisador com outros parceiros, numa relação tripartite.

No entanto, quando a relação for bipartite, sendo a IES/ICT a fomentadora de onde se originam os recursos, porque esta provendo as bolsas e auxílios a terceiros, o “Termo de Outorga para bolsas e auxílios” deverá ser firmado com a Fap, porque aí se dá uma relação diferente, não de intermediação, mas de partícipes na execução, que são a IES/ICT e a Fap, esta é que vai gerenciar o repasse a terceiros (MARINELLI, EVENTO 2º ENFASUD, RIO DE JANEIRO, 27/09/2018).

De outra forma, enquanto o Decreto federal parece trazer uma lacuna quanto à vinculação da Fap em todos os instrumentos jurídicos da IES/ICT, como a omissão dos artigos que determinam o “Convênio de PDI”, levando à necessidade de uma interpretação legal sistêmica, para entender que as Faps poderiam estar presentes em todas as relações contratuais, no Decreto mineiro resta expressamente estabelecido o posicionamento de que, em todos os instrumentos jurídicos, há opção da gestora de projetos ser via Faps. Todo o *Capítulo 5* do Decreto de Inovação mineiro emite regulação específica nas relações tripartites ou pluripartites, entre as Faps, as IEES/ICTMG/NITs/pesquisadores públicos ou privados e os convenientes/contratantes/agências de fomento.

O compêndio da execução das parcerias e procedimentos para processos de compras está no *Capítulo 8*, cujas regras foram construídas tomando por base o Decreto federal nº 8.241/2014, que dispõe sobre aquisição de bens e contratação de obras e serviços pelas Faps. O processo de compras será instruído com a documentação comprobatória das cotações de preços, justificativas, contratos e aditivos, assim como os pagamentos. Quando necessário haverá utilização das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicáveis aos órgãos *concedentes*, contratantes ou financiadores, como no caso das IEES/ICTMGS públicas e

agências de fomento. Os dispositivos explicitam o que é vedado nas parcerias e como fazer o monitoramento, avaliação e movimentação dos recursos, em seu fluxo de entradas e saídas financeiras.

É no *Capítulo 8* que se encontra a Seção IV, que trata das “Alterações Orçamentárias” (artigo 89 do Decreto mineiro), regra equivalente à previsão do artigo 46, do Decreto federal nº 9.283/2018, que reafirma a previsão disposta no artigo 167, §5º da CRFB/1988, inserida pela EC nº 85/2015. Toda essa descrição de aparato legal é que já previa a autorização para alterações orçamentárias, sem necessidade de trâmites burocráticos legislativos, nas atividades de CT&I (e somente nestas), para fins de viabilizá-las. A permissão diz respeito à “transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra”, sem necessidade “da prévia autorização legislativa”.

O objetivo da EC nº 85/2015, ao tratar das “Alterações Orçamentárias” foi trazer dinamismo quanto às alterações de dados da pesquisa, no momento da sua realização. Considera-se que, no Plano de Trabalho de uma pesquisa são dispostas hipóteses, que são testadas e podem ser modificadas durante a execução. No entanto, nas regras da Lei Orçamentária Anual, uma alteração numa verba orçamentária de despesa exige uma nova autorização legislativa (Lei Ordinária), com abertura de crédito adicional, cuja tramitação prescinde de lapso temporal para tramitar (entre proposição e aprovação no legislativo). E enquanto a alteração legal não vier, a pesquisa ficava parada.

Isso se dá, porque os recursos públicos são classificados, conforme Portaria Interministerial nº 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, em categorias econômicas de Despesas Correntes e Despesas de Capital, e nestas são determinadas as rubricas de gastos. Nas Despesas Correntes, as mais usuais são o custeio do pessoal e de material de consumo, e nas Despesas de Capital, a mais usual ocorre nos Investimentos, com aquisição de bens e realização de obras¹³⁸.

Para cada verba ou rubrica orçamentária há vinculação do objeto da Despesa em sua categoria econômica, assim, uma alteração na categoria da Despesa, necessita do trâmite da autorização legislativa para mudar a classificação de uma Despesa Corrente para Despesa de Capital, ou vice-versa. Em síntese, uma pesquisa que precisa de flexibilidade para testar diversas hipóteses, e que pode alterar o Plano de Trabalho ficava vinculada a uma estrutura

¹³⁸ A classificação da Despesa pública apresenta-se como institucional, funcional-programática e por Natureza. Conforme Portaria Interministerial nº 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, as Despesas Públicas estão classificadas, segundo sua Natureza em Categoria Econômica e Grupo de Natureza de Despesa, dentre outras classificações, respectivamente em: Despesas Correntes (Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes) e Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização de Dívidas).

rígida orçamentária que, somente pode ser mudada, se ocorrer alteração formal através de Lei Ordinária apenas para uma mudança de classificação da categoria na Despesa.

Na realização de uma pesquisa existem fases distintas entre o planejamento e a execução, e complexidade em determinar de forma antecipada um planejamento com itens cujo Plano de Trabalho feito inicialmente mantenha-se até o final da execução da pesquisa sem alterações, tanto em relação à categoria da Despesa ser Corrente ou de Capital, quanto em relação ao valor projetado e autorizado, ser usado a mais ou a menos.

Durante a realização da pesquisa ocorre necessidade de trocar opções de Despesas quanto ao que vai usar nas rubricas de Despesas de Capital (aquisição de bens) e Despesas Correntes (itens e atividades para operacionalizar a pesquisa). Na prática, a cada “Alteração Orçamentária” dessas rubricas, será preciso alterar o projeto de CT&I, encaminhar ao órgão responsável para autorizar aditamento contratual, depois, formalizar a alteração da verba orçamentária por lei, deixando a pesquisa sobrestada até a alteração legal ocorrer. E se uma despesa for realizada sem essa alteração legal, esta poderá ser anulada e a prestação de contas indeferida.

Para resolução, o Decreto federal de Inovação/2018, no artigo 46, estabelece possibilidade de “Alteração Orçamentária” em até 20% das rubricas dos grupos de natureza de Despesa do projeto de pesquisa, sem prévia anuência dos *concedentes*, bastando uma mera comunicação e justificativa. Em Minas Gerais, no artigo 89 do Decreto mineiro nº 47.442/2018, não há determinação de percentual máximo, apenas prevê a possibilidade da “Alteração Orçamentária”, reforçando essa previsão constitucional desde a Emenda nº 85/2015, com a possibilidade de ajustar rubricas dos grupos de natureza de Despesa do projeto de CT&I, sem prévia anuência dos *concedentes*.

Essa possibilidade permite mais dinamismo ao processo, o que facilita a realização da pesquisa e valida a prestação de contas, porque reduz a diferença que existe entre as rubricas de Despesas de Capital e Despesas Correntes/custeio. Percebe-se um alinhamento das normas mineiras com a EC nº 85/2015, em que, não há limitação percentual para as alterações, bastando a formalização por meio de informação.

A rigor, era melhor que não ocorresse esse tipo de classificação entre Despesas de Capital ou Despesas Correntes para as atividades de CT&I, porque a pesquisa em si mesma, precisa ser tratada como um Investimento. Esse é o entendimento predominante: é como Investimento que a maioria dos países e agências internacionais avalia as políticas de CT&I; recursos públicos destinados a essa função propõem-se a retornos a médio e longo prazo, e não algo plausível de ser executado, como se fosse um gasto em serviço imediato ou obra

pública. Entre os órgãos de controle e fiscalização e de representação das Faps, como o CONFIES, tem sido discutida a busca por essa flexibilização orçamentária, através da unificação das rubricas de Despesas Correntes e de Capital, dentro de um programa especial de trabalho que defina todos os itens da CT&I e PD&I em uma única classificação, denominada Despesa de capital/Investimento¹³⁹. O tema da unificação de rubricas tem sido objeto de discussões junto aos órgãos federais para integrar um novo “Termo de Entendimentos” como “Autorregulação” entre os atores.

A prestação de contas simplificada está disposta no *Capítulo 9*, como forma renovada e oriunda da visão consciente de todos os órgãos de controle e fiscalização governamentais (MPF, AGU, CGU, TCU), das IES e Faps e seus representantes (Andifes e CONFIES), que após muitos debates concordaram que o principal é evidenciar o resultado, a relação entre o nexos do objeto inicial proposto, o que foi usado, realizado sobre o material do objeto, em CT&I ou outro resultado pactuado, e não meramente a comprovação financeira e documental. A prestação de contas com recursos de fonte pública é mais rigorosa do que a prestação de contas com recursos privados direcionados à IIES/ICTMG via Fap, no entanto, regras internas serão instituídas pela instância superior da Fap, respeitando os princípios constitucionais e o Programa de Conformidade (*Compliance*) proposto.

A prestação de contas será realizada por dois tipos de documentos e fases, a do “relatório de execução do objeto” e a do “relatório de execução financeira” realizados pelas equipes de execução técnica e de gestão administrativa-financeira. Esse novo formato de prestação de contas simplificada, exige uma mudança de postura e paradigmas porque movimentará arranjos institucionais internos e externos, sendo outra realidade de organização, autogestão, autorregulação que possibilita práticas de Governança. O controle deixa de ter foco nos meios para identificar os fins.

O novo formato de prestação de contas vai exigir comunicação e padronização de entendimentos envolvendo as equipes de trabalho dos parceiros e/ou contratados/conveniados que se relacionarem com as Faps. Tudo porque se toma consciência, e a normatização dispõe essa consciência, de que, na essência da pesquisa há uma tendência para uso de metodologias diferenciadas, que são incompatíveis com a burocracia excessiva e controles que fujam aos seus fins. E para além dos controles, de forma geral, nem toda pesquisa resultará nos objetivos

¹³⁹ A base legal para propor o programa especial de trabalho para CT&I e PD&I está na Constituição (artigo 167, §5 da Emenda Constitucional nº 85/2015), na Lei nº 4.320/1964 (Lei das Finanças Públicas, artigo 12, § 4º c/c artigo 20, § único e artigo 22, inciso IV), na Portaria Interministerial da Despesa STN/SOF nº 163; na LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 50, §2º), no MRCTI/2016 e Decreto de Inovação nº 9.283/2018.

previstos, ou em resultados positivos, ou em ganhos financeiros. No entanto, se o plano de trabalho foi efetivado, não há que se falar em prestação de contas indeferida.

No formato até então vigente, ocorria com frequência o indeferimento das prestações de contas, porque as rubricas orçamentárias não coincidiam com o plano inicial, por inadequações em Despesa Correntes ou de Capital, e como se analisava esse item inicialmente, sequer era verificado o resultado do objeto de pesquisa. Com a utilização de um sistema eletrônico¹⁴⁰ e de um monitoramento permanente, como forma de controle interno concomitante, a prestação de contas parcial financeira estará disponível para, a qualquer momento evidenciar as etapas e fluxos de entradas e saída de recursos financeiros, mas, o resultado é fruto do objeto proposto em contrato/convênio. Por isso, na prestação de contas simplificada, primeiro evidencia-se o resultado, somente se houver indícios de irregularidades, se não cumpriu metas ou fases programadas, se tem uma denúncia fundamentada ou destinação diversa do objeto do convênio é que ocorrerá procedimento de análise financeira e documental.

E aqui se abre parênteses para esclarecer que a Fap, na intermediação com as relações da IES/ICT tem um papel parcial nas prestações de contas, atuando em auxílio à equipe de execução da CT&I, porque a Fap atua como gestora de meios, e portadora de resultados, cuja comprovação técnica é da entidade institucional que foi apoiada (a IEES/ICTMG) e do responsável direto pela execução (o pesquisador e sua equipe). Isso ocorre porque é uma relação tripartite, entre IEES/ICTMG/NIT/pesquisador, a Fap e o conveniente/contratante. A responsabilidade pela prestação de contas da execução do objeto, somente será da Fap numa relação bipartite, quando a parte firmar parceria direta com a Fap para que esta execute o papel técnico, neste caso, esta se torna gestora, executora e prestadora de contas da execução do objeto e da execução financeira sob sua responsabilidade.

Quanto ao resultado da avaliação da prestação de contas, a novidade prevista no artigo 102 do Decreto mineiro é que este não fica mais ao arbítrio de quem avalia; existem agora pareceres conclusivos com quatro alternativas de julgamentos: aprovação, aprovação com ressalvas, rejeição parcial e rejeição total da prestação de contas.

Nas Disposições Finais do *Capítulo 11*, o artigo 109 traz a prerrogativa do referido Decreto mineiro, e a forma de prestação de contas simplificadas nele contida, serem utilizados

¹⁴⁰ O artigo 94 do Decreto nº 47.442/2018 prevê a necessidade de um sistema eletrônico que monitore e controle as prestações de contas para fins de CT&I, sendo que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) utilizado anteriormente não serve a esses fins, porque refere-se a um contexto amplo: controle das informações de transferências de recursos federais para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos.

nos processos que estão em fase de execução, os que ainda não foram encerrados e aqueles que forem reabertos para análise; esta é uma conquista importante junto aos processos que ainda se encontra em pendência de serem analisados.

4.2 Percepções de mecanismos de Governança - *Compliance* na relação com as Faps

Para outras percepções relacionadas à relação em estudo, as análises foram direcionadas à leitura das normas expostas na Lei nº 22.929/2019 (“Lei mineira das Faps”) e nos Decretos, onde intrinsecamente observou-se a presença de mecanismos de Governança que levarão à credibilidade e solidez da relação entre Fap e IEES/ICTMG e demais parceiros. Na observação dos pontos para essa credibilidade e solidez institucional a primeira percepção obtida direcionou-se ao embricamento dessa relação, que, de tão forte levou ao conceito de que entre as instituições ocorria uma interação, e para mais além, pensou-se numa simbiose de arranjos institucionais entre IEES e Faps.

A simbiose entre Fap e IEES está expressa em toda a sequência de estudos deste trabalho, desde análises da trajetória histórica e das dinâmicas do *modus operandi*, além da leitura da normatização quanto ao que representa essa relação associativa de longo prazo, que se inicia de forma umbilical e é mantida pela força associativa entre estas instituições. A forma inicial é caracterizada como umbilical, porque uma instituição só existe em razão da necessidade da outra, mesmo que pertencentes a esferas diferentes, sendo uma pública (IES) e a outra privada (Fap).

E a simbiose é mantida nos compromissos formalizados, que geram benefícios recíprocos, mantendo a força associativa entre estas. O próprio artigo 10 da Lei nº 22.929/2018 dispõe sobre os benefícios institucionais e sociais que devem permear os acordos celebrados pelas IEES/ICTs apoiadas com as Faps, reforçando essa ideia da simbiose. “Artigo 10 – Somente poderão ser celebrados, na forma desta lei, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres que gerarem benefícios, de natureza institucional ou social, para a IEES ou ICT apoiada”.

Para além das percepções dos benefícios determinados em lei e a serem efetivados nesta relação, os mecanismos de Governança estão evidenciados no texto da Lei (MG) nº 22.929/2018; há uma lógica gerencialista para a cooperação entre parceiros público/privados, em processo de construção das regras internas e das práticas, tendo como base o Princípio da Legalidade que rege as relações com entes públicos. A operacionalidade dessas regras e princípios é o próprio Programa de *Compliance* (Conformidades), que se apresenta como um

mecanismo de Governança para melhor uso das parcerias, dos recursos e da confiança entre os atores dos arranjos institucionais.

A legislação mineira para as Faps traz em seus dispositivos proposições e resoluções que, ao longo do contexto histórico foram oportunizadas pelos arranjos institucionais. Essa maturidade está centrada em práticas e mecanismos de Governança, que serão executadas internamente pelos atores, desde a mais alta administração até o mais elementar agente.

No Quadro 15, o conteúdo do que está previsto na norma foi correlacionado ao dispositivo legal onde está descrito o mecanismo de Governança, cuja função é orientar os padrões de gestão entre IEES/ICTs, Faps e demais parceiros.

Quadro 15 - Mecanismos de Governança dispostos na Lei (MG) nº 22.929/2018

MECANISMOS DE GOVERNANÇA	CONTEÚDO DA NORMA	DISPOSITIVO LEGAL
<i>Disclosure</i>	Ampla divulgação convênios, contratos e instrumentos congêneres. Relatório projetos apoiados, responsáveis, valores desembolsados. Relatórios das prestações de contas. Acesso dos órgãos públicos aos documentos internos Fap.	(Art. 8º, I) (Art.8º, II, III) (Art. 8º, V) (Art. 19)
<i>Fairness</i>	Critérios para concessão de bolsas. Cotação de preços.	(Art. 9º, 15, §2) (Art. 84)
<i>Compliance</i>	Política de Inovação da IEES/ICTMG e Fap. Política de relacionamento IEES/ICTMG e Fap. Política de captação e gestão direta de recursos. Recursos vinculados ao objeto. Regras de conduta instituídas pela instância superior da Fap. Vedação de contratação de parentes. Recursos em contas específicas e bancos oficiais.	(Art. 1º, 31, 35) (Art. 13) (Art. 6º, §1º) (Art. 6º, VI) (Art.6º, VII) (Art.6º,VIII,§2º) (Art. 14)
<i>Accountability</i>	Forma de credenciamento junto à Secretaria de Estado/MG. Relatórios em sistema eletrônico de prestação de contas parcial. Relatório anual para IEES/ICTMGs e Secretaria de Estado/MG. Fiscalização do Ministério Público. Fiscalização do TCEMG sobre recursos públicos.	(Art. 5º, III) (Art 3º, V) (Art. 6º, V) (Art. 5º, I) (Art. 6º,IV)

Fonte: Elaboração própria (2019)

Conforme a exposição do Quadro 15, os pontos observados através da leitura do texto da Lei (MG) nº 22.929/2018, acerca daqueles que se envolvem na relação IEES e Faps (*stakeholders*), estão descritos em quatro mecanismos de Governança, conforme a literatura como: *Disclosure* (transparência e publicidade dos dados), *Fairness* (tratamento igualitário), *Compliance* (operacionalidade e conformidade de regras) e *Accountability* (responsabilidade pela prestação de contas).

Os mecanismos de Governança, expostos no Quadro 15 serão moldados conforme os ambientes institucionais, mas tendo como base a Lei nº 22.929/2018 e o Decreto mineiro de Inovação, com: maior transparência e publicidade das informações relacionadas ao que se faz

ou se pretende fazer (*Disclosure*); a busca por um equilíbrio e igualdade de tratamento nas formas de se relacionar entre os *stakeholders* das esferas pública e privada (*Fairness*); o cumprimento das conformidades e a gestão das normas e posturas culturais institucionais e leis gerais para a efetivação dos objetivos institucionais e das parcerias (*Compliance*) e observância de responsabilidades partilhadas na prestação de contas (*Accountability*), de forma a obter o resultado dos objetos contratados/conveniados, seja em ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional”, ou em CT&I e PD&I, como se espera.

Como sequência às análises da pesquisa, buscou-se a identificação dos atores, a partir dos movimentos realizados pela Faps para evidenciar posicionamentos e percepções das regras legais.

4.3 Percepções dos atores quanto aos movimentos e perspectivas para Faps

Com o propósito de explicitar os arranjos e perspectivas da atuação das Faps mediante dispositivos para aproximação com as IES e área de CT&I, quanto à legislação nacional e estadual em Minas Gerais, buscou-se compreender a percepção dos atores/*stakeholders* quanto ao escopo dos arranjos institucionais. A projeção das possibilidades, perspectivas, entraves e desafios desta relação público/privada que envolve a atuação das Fundações de Direito Privado de apoio junto às IES públicas e ICTs apoiadas foi tomada como o foco a ser esclarecido.

Para tal objetivo, realizou-se a seleção e catalogação de 16 eventos que correspondem às 45 horas de vídeos, ocorridos entre 2017 e 2019, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador, conforme relação e dados dispostos no Apêndice D.

Destacam-se os eventos realizados em Minas Gerais, que envolveram discussões próprias, relacionadas às recentes normatizações, com envolvimento direto: *a)* dos representantes da Secretaria de Estado do governo de Minas Gerais (SEDECTES/MG); *b)* dos diretores, assessores e procuradores da agência de fomento FAPEMIG; *c)* dos representantes dos órgãos de controle e fiscalização da estrutura estatal mineira (AGE, TCE, CGE); *d)* dos atores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) através de pesquisadores, diretores e fomentadores da Fundação de Ensino e Pesquisa da UFMG (FUNDEP), do NIT da UFMG denominado Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica (CTIT); *e)* da IES estadual, Unimontes, através de pesquisadores, coordenadores de pós-graduação *lato-sensu* e diretores da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior do Norte de Minas (FADENOR).

De forma geral, na análise das exposições, restou demonstrado que, de longa data, a exemplo da Lei de Inovação/2004 pretendeu-se efetividade do Sistema Nacional de Inovação (SNI) no Brasil, no entanto, as ações relacionadas à normatização não resultaram totalmente positivas, tanto que, foram necessários outros regramentos a fim de adequar e fortalecer esse sistema. Percebeu-se presente nos discursos dos atores, um fundado receio, de que, todo o esforço atual, de recente legislação e arranjos, direcionem para o mesmo resultado de não operacionalidade e de entraves de outrora.

Nas exposições realizadas pelos representantes das instituições IES e Faps e do ecossistema da CT&I, dos próprios órgãos jurídicos, legislativos, de controle e fiscalização há uma forte tendência ao questionamento do *modus operandi*, da dinâmica e dos arranjos institucionais. Isso se dá, considerando, que ainda existe um grande volume de legislação em vigor que gera burocracia e divergência de entendimentos, apesar de todo o esforço para resolução dos entraves. As informações que compõem o quadro apresentado no Apêndice D foram obtidas uma gama de posicionamentos e olhares direcionados ao momento recente, a respeito das determinações do MRCTI e da legislação mineira correlacionada.

Na pluralidade de eventos que ocorreram, foram relacionadas 44 opiniões emitidas, por professores, cientistas, pesquisadores, presidentes de Faps e associações, ministros do governo federal, secretários de órgãos de fiscalização, promotores, procuradores, assessores jurídicos, consultores, e nestas manifestações verbais, a palavra “movimento” foi emitida várias vezes. E mesmo quando a palavra “movimento” não era formalmente pronunciada, o discurso implícito pronunciado era nesse sentido: um “movimento” de compromisso entre instituições e atores/*stakeholders*: *a)* entre os que discutem e legislam os regramentos; *b)* entre os que planejam a “Tríplice Hélice” e políticas governamentais; *c)* entre os que interpretam e opinam sobre as normas; *d)* entre os que executam o cotidiano da relação público/privada, das Faps, IES em âmbito do ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e Inovação Científica e Tecnológica; *e)* entre os que fiscalizam e controlam os resultados; *f)* entre os que se relacionam com as Faps.

As frases dos expositores, manifestadas nos eventos, que estão disponíveis nos *links* de acesso aos vídeos, foram selecionadas na pesquisa, conforme Apêndice D, como forma de atender aos objetivos específicos e identificar a resignificação das estruturas, as dinâmicas e *modus operandi* com pontos de controvérsias e inseguranças (jurídica e operacional), a centralidade que o MRCTI, a “Lei federal e a mineira das Faps” e o Decreto de Inovação oportunizaram, e como foco principal, os arranjos e perspectivas para atuação, nesse futuro próximo.

As frases selecionadas foram separadas como conteúdo em arquivo de texto *Word*, denominado “Percepção dos atores/*stakeholders*”; o arquivo *Word* foi lançado em recurso tecnológico de mapa conceitual, cuja estratégia utiliza *software* de informática e produz uma “nuvem de palavras”. As palavras aparecem em destaque, na nuvem, de acordo com a frequência (número de vezes) com que foram pronunciadas. O programa utilizado foi o *Wordclouds*¹⁴¹.

Dos muitos vocábulos relacionados e mencionados na “nuvem de palavras”, para gerar o mapa conceitual automático pelo *software*, escolhas metodológicas foram realizadas vinculadas a duas classes de palavras, do ponto de vista semântico do vernáculo português: os substantivos e os verbos. Os substantivos para nominar os “movimentos” e os verbos para esclarecer o que se apresenta como ações propostas para esses “movimentos”.

Através das declarações e percepção dos atores/*stakeholders* nos referidos eventos (Apêndice D), os substantivos selecionados e de maior frequência, nominaram e identificaram as tendências para os “movimentos”, quanto ao escopo dos arranjos institucionais e estão dispostos na Figura 26.

**Figura 26 - Mapa conceitual/Substantivos - Percepção dos atores
Eventos nacionais (2018/2019)**



Fonte: Elaboração própria (2019).

Nas exposições realizadas nos eventos, conforme Figura 26, com frequência foram registradas frases direcionadas ao momento após a formalização dos registros legais do “MRCTI”, com destaque para “movimentos” que levem a uma “*mudança cultural*”, ao

¹⁴¹ Disponível em: <https://www.wordclouds.com/>.

“*alinhamento jurídico*” e ao “*controle*”. O “*movimento*” envolve fortemente a atuação entre “*IES pública*”, “*Fap privada*” e “*ICT*” denotando um “*protagonismo*” que se propõe para efetivar a “*inovação*”. Na sequência, foram captados os vocábulos “*uniformidade*” para os “*entendimentos*”, o que se percebe como “*movimento*” para as instituições de controle e fiscalização, como “*AGU/CGU/TCU*” na atuação em “*CT&I*”.

Desta forma, as frases pronunciadas pelos atores/*stakeholders* durante os eventos (Apêndice D) foram transcritas para dar o tom e conotação da *mudança cultural* pretendida.

“*Movimento*” de ***mudança da cultura institucional*** e decisão política dos governos e da sociedade em prol das Faps em seu objetivo de apoio a CT&I (Gustavo Balduino, Secretário Executivo Andifes).

“*Movimento*” para ***consolidar a (mudança) cultura*** de integração público/privada e de uniformização de regras (Prof. Gesil Amarante, Vice-presidente Fortec, Professor UESC).

“*Movimento*” de ***mudança cultural para generalizar o entendimento*** da importância e dos órgãos governamentais coletarem informações para tomar decisões para facilitar e ***uniformizar*** (Karin Webster, Coordenadora geral CGU, Procurador-chefe UFPB).

“*Movimento*” de ***transformação cultural*** para entender que as Faps são ***protagonistas*** no MRCTI (Alfredo Gontijo de Oliveira, Presidente FUNDEP/UFMG).

“*Movimento*” de ***protagonismo*** da Fap na CT&I e de ***transformação (mudança) cultural dentro da IES*** (Gilberto Medeiros, Diretor CTIT/UFMG).

“*Movimento*” de ***mudança de paradigma da cultura institucional*** (Rafael Marinelli, Vice-coordenador dos Procuradores CONFIES).

“*Movimento*” de ***mudar cultura institucional do sistema de CT&I*** através de programas de apoio às startups e empreendedores dentro das IES (Jorge Mario Campagnolo, Secretário MCTIC).

“*Movimento*” para noticiar o tema e ***disseminar uma nova cultura*** para arranjos no país (Shirley Coutinho, Presidente Fortec).

“*Movimento*” ***cultural forte para efetivar Tríplice Hélice*** com conscientização e estímulo aos empresários (Leopoldo Gomes Muraro, Procurador Federal CNPq).

“*Movimento*” de ***mediar o excesso de normas emitidas*** para a CT&I ***que é um problema cultural*** e vinculado ao princípio da legalidade que exige que tudo esteja previsto em lei para ser utilizado na gestão pública (Prof. Gesil Amarante, Diretor Fortec, Professor UESC).

“*Movimento*” de ***transformação cultural*** porque as Faps são ***protagonistas*** (Professor Alfredo Gontijo, Presidente da Fundep). (GRIFOS NOSSOS).

Outras frases, segundo análise do conteúdo das exposições nos eventos, esclarecem a necessidade de *alinhamento* e consenso entre as “*procuradorias*” ou “*setores jurídicos*” das IES/ICTs ou Faps para efetivar a segurança (jurídica e operacional). A forma de se exercer o

controle, através dos órgãos internos e dos órgãos externos (AGU, CGU, TCU), foi discutida nos eventos, pugnando por mais orientação para os objetivos e resultados pretendidos e menos penalização e entraves.

*“Movimento” de **uniformização de entendimentos** por todas as procuradorias (federal, estadual e municipal) e órgãos de controle (AGU, CGU, TCU). “Movimento” de **adequação dos Estados às normas atuais para controle** (Rafael Dubeux, Assessor jurídico MCTIC).*

*“Movimento” de **alinhamento entre órgãos de controle e jurídico**. “Movimento” de **avanço na desburocratização do processo que depende do jurídico** (Regina Mattos, Procuradora FAPEMIG).*

*“Movimento” de **uniformização mínima da interpretação jurídica e mudar o estigma da fiscalização**. Movimento dos **órgãos de controle contribuir** para aprimorar o ambiente de pesquisa, com coleta de informações dos agentes envolvidos na relação público/privada (Rafael Dubeaux, Assessor Jurídico MCTIC).*

*“Movimento” para **conectar competências e redes** entre conhecimento tecnológico, **jurídico** e de mercado (Open Innovation Global). “Movimento” de **apoio das procuradorias à intenção da legislação** (Juliana Crepalde, Coordenadora jurídica CTIT/UFGM).*

*“Movimento” de **fortalecer o relacionamento com as procuradorias e órgãos de controle** para ter a verdadeira **segurança jurídica** (Elza Fernandes, Assessora inovação/FAPEMIG).*

*“Movimento” de **alinhamento jurídico com posicionamento firme entre órgãos de controle**, tratar CT&I com diferencial (Regina Mattos, Procuradora/FAPEMIG).*

*“Movimento” de **alinhamento das áreas internas** da instituição para compreender os projetos **sob o olhar do jurídico**, financeiro e fiscal (Christimara Garcia, Procuradora Inventta Bgi).*

*“Movimento” de **consenso entre governança e controle. uniformidade de entendimentos mais simplificados** (Bruno Portela, Consultor Jurídico Ministério da Indústria e do Comercio Exterior).*

*“Movimento” de maior diálogo e **uniformidade entre AGU, CGU e TCU** (Jorge Mario Campagnolo, Secretário do Desenvolvimento MCTIC).*

*“Movimento” de **controle mais barato, mais eficiente e orientado para objetivos e resultados**, em vista da crise fiscal do Estado e do avanço tecnológico necessário. “Movimento” de um **modelo de controle que garanta os objetivos do MRCTI**. “Movimento” do marco de inovação é também um marco para a auditoria interna, **controle para o gestor e para tomada de decisão** (Antônio Carlos Leonel, Secretário Controle Interno/CGU).*

*“Movimento” de aproximação da IES com o setor produtivo e **levar à base dos órgãos de controle as informações e diálogos para atuarem de forma a atender os objetivos da legislação e não criarem entraves** (Alfredo Renault, Superintendente Pesquisa ANP).*

*“Movimento” de **órgãos de controle como RFB, MP, CGU, TCU, AGU terem consciência de como se faz pesquisa** e instruir seus agentes a compreenderem a intenção de **uniformizar os processos** (Antônio Carlos C. Carvalho, Cenabio/UFRJ).*

“Movimento” para controle externo capacitar, interceder e orientar ações (Pedro Henrique Azevedo, Auditor TCE/MG).

“Movimento” de entendimentos de instâncias de controle e assessoramento (Prof. Gesil Amarante, Vice-Presidente FORTEC, UESC). (GRIFOS NOSSOS).

Após a verificação dos substantivos mais pronunciados, buscou-se verificar a maior frequência dos “verbos” mencionados pelos atores nas exposições dos eventos/vídeos. Os verbos complementam o sentido dos substantivos e designam as ações, processos ou estados como “movimentos” necessários para efetivação da relação com as Faps e com a área de CT&I. Na catalogação das falas dos expositores, os verbos utilizados constaram da “nuvem de palavras” resultante do programa *Wordclouds*, e estão em destaque no mapa conceitual da Figura 27.

**Figura 27 - Mapa conceitual/Verbos - Percepção dos atores
Eventos nacionais (2018/2019)**



Fonte: Elaboração própria (2019).

Desta forma, no conteúdo das exposições observou-se, conforme Figura 27, um grande destaque nos discursos para ações no sentido de “*uniformizar, inovar*”, mantida a necessidade de “*controlar*” as atividades, visto a característica do envolvimento de recursos públicos e privados na relação entre as esferas “pública estatal, não-estatal e privada”.

Os demais verbos citados tenderam a ser sinônimos ou complementos uns dos outros.

O que o mapa conceitual sistematizou dos discursos é que foram previstos “movimentos” para que a sociedade e o ambiente acadêmico, através da divulgação de indicadores das atividades das Faps possam “*entender*” como esta realiza a intermediação e os

arranjos com a esfera privada, e quais as possibilidades para minimizar as burocracias nos processos. Esse entendimento passa necessariamente, pela definição da Política de Inovação da própria IES/ICT para divulgar a forma de atuar.

*“Movimento” de fazer indicadores das atividades das Faps com simplicidade e utilidade para a sociedade **entender** o que a Fap realiza e enfrentar os burocratas (Fernando Peregrino, Presidente CONFIES). (GRIFOS NOSSOS).*

O verbo “*uniformizar*” apresenta o sentido de *alinhar, direcionar* os regramentos internos e externos, a fim de evitar entraves burocráticos ou penalizações pelos órgãos de fiscalização. Nesse contexto, controlar internamente torna-se fase importante desse alinhamento, o que pode ser realizado através dos mecanismos de Governança em seus Programas de *Compliance*, como formas de manter as conformidades.

Outra forma de uniformizar regras é a proposta do CONFIES sobre a “Autorregulação”, firmada junto aos órgãos de fiscalização e controle (TCU, CGU, MPU, AGU, Andifes) que tem sido um instrumento facilitador para a *uniformização* das regras junto às alianças estratégicas público/privadas.

*“Movimento” junto aos órgãos competentes para **uniformizar** regras evitando burocracias nas Faps (Fernando Peregrino, Presidente CONFIES).*

*“Movimento” da CGU é para agregar valor à gestão das Faps, **alinhar** e mitigar desvios (Ronaldo Rabello Sampaio, CGU Regional/RJ).*

*“Movimento” de **controlar** a insegurança gerada com excesso de legislação burocrática que pode levar os órgãos de controle a travar os processos das Faps (Bruno Teatini, Assessor jurídico/Fundep). (GRIFOS NOSSOS).*

O verbo “*operacionalizar*” é sinônimo da própria atuação e gestão realizada pela instituição Fap, que passa pela decisão de determinar seu *modus operandi*, em ser “escritório de gestão” ou “escritório de transferência de tecnologia”, o que respectivamente, reflete na decisão de manter sua função inicial junto à apoiada para realizar as parcerias público/privadas no ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” ou “*direcionar*” com dinamismo a “Tríplice Hélice” dos Ambientes Promotores de Inovação e de C&T, com seus parques industriais para efetivar a inovação pretendida.

Direciona-se a Fap a um protagonismo, seja na forma de intermediar o público e o privado; seja na forma de fazer parte das estratégias que possam constituir formas do país desenvolver-se econômica e socialmente.

“Movimento” de protagonismo da Fap no **direcionamento** da CT&I (Gilberto Medeiros, Diretor CTIT/UFMG).

“Movimento” para **convencer** a sociedade da representatividade econômica-social e **protagonismo** das Faps no sistema da CT&I (Luiz Fabião Guasque, Coordenador Entidades do Terceiro Setor, Ministério Público/RJ).

“Movimento” de implementação e enfrentamento das resistências para **operacionalizar** as Faps (Regina Mattos, Procuradora FAPEMIG).

“Movimento” para **conscientizar** sobre maior dinamismo nas IES/ICTs e suas Faps (Rodrigo Gava, Pesquisador e professor UFU).

“Movimento” para **reduzir a burocracia** na prestação de contas das Faps (Fernando Peregrino, Presidente CONFIES). (GRIFOS NOSSOS).

Percebeu-se, nas exposições realizadas, conforme Apêndice D, um movimento pós-regulamentação que levou os expositores às declarações no sentido de “*transformar, reforçar, fortalecer*” institucionalmente a Fap. Essas declarações demonstram, historicamente, a expertise e o formato de hibridez da Fap que se adequa às necessidades propostas.

“Movimento” de **reforçar** o papel das Faps (Elza Fernandes, Assessora de Inovação/FAPEMIG).

“Movimento” de tirar as Faps da zona de conforto em buscar arranjos para concorrer porque esta não é a única entidade gestora da IES/ICT para **innovar** (Bruno Teatini, Assessor jurídico/Fundep).

“Movimento” de mobilizar os próprios integrantes e representantes das Faps que tem essência para minimizar a burocracia e **mudar** (Fernando Peregrino, Presidente CONFIES). (GRIFOS NOSSOS).

Ao apresentar as exposições realizadas nos eventos, cujas fontes estão em *sites* passíveis de serem vistos com livre acesso, procurou-se, no decorrer dessas análises, revelar o consenso de que existe um “movimento” na sociedade, cujos atores são os que se relacionam com IES e Faps e com área de CT&I, com propostas para novos arranjos institucionais, devido à consciência dessa necessidade após as regulamentações.

É por isso que os “movimentos”, aqui expressados na forma de substantivos e verbos, declarados pelos atores que se relacionam com IES, Faps e com a área de CT&I convergem para uma *mudança cultural* quanto a *entender o protagonismo* das Faps; quanto a *uniformizar o entendimento* das regras mantendo um *alinhamento jurídico* que não gere entraves para as Faps; quanto a *controlar* a operacionalidade das atividades para manter os objetivos e credibilidade das Faps; quanto a *reforçar* o papel que a Fap exerce neste contexto.

Com essa consciência, as percepções dos atores buscam reconstruir opções, no sentido de que, a segurança (jurídica e operacional) do atual contexto, após marco regulatório federal e legislações em Minas Gerais, efetivem caminhos para os objetivos propostos, e não

esbarrem em entraves que, historicamente, vêm dificultando a concretização das atividades de CT&I, uma estratégia para o desenvolvimento do conhecimento, da ciência e do país.

Os caminhos passam por movimentos, arranjos institucionais e modos de se operacionalizar esses arranjos, o que sugere um olhar para o futuro das Fundações de Apoio e suas relações com as esferas pública e privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema, “Instituições e Desenvolvimento”, a partir da relação entre a Fundação de Direito Privado de Apoio (Fap) e a Instituição de Ensino Superior (IES) pública apresentou-se num contexto de complexidades, especialmente, em relação aos marcos regulatórios e perspectivas de atuação. A trajetória de quase seis décadas das Faps no Brasil resultou de arranjos institucionais, dinâmicas e movimentos que transformaram, adaptaram, especializaram o relacionamento com as IES e de todos que com estas se envolveram.

As Faps possuem representatividade e importância institucional, como resultado de uma atuação que abrange o tripé ensino, pesquisa, extensão, “Desenvolvimento Institucional” e a Inovação Científica e Tecnológica, oportunizando ganhos não financeiros, como troca de conhecimento e experiências, mas que ultrapassam esses objetivos, porque efetivam movimentação econômica regional e nacional. Essas variáveis associadas conduzem ao desenvolvimento socioeconômico. E aqui, percebeu-se a presença do argumento teórico institucionalista norteando esta tese, ao evidenciar, na trajetória histórica e nos dados correlatos, que atores das Faps e IES conduziram arranjos que moldaram as instituições, que o Estado como instituição central configurou, estimulou e regulamentou a relação entre as esferas pública e privada. As conexões entre estas instituições tendem a conduzir o país ao desenvolvimento.

Nesta relação público/privada, destacou-se a característica de hibridez que a Fap possui em, sendo por natureza, Fundação de Direito Privado do Terceiro Setor, apresentar competência para executar atividades de interesse público, como um ente paraestatal do Primeiro Setor, atuando com características de empresa privada do Segundo Setor. Por outro lado, complexidades surgem diante da amplitude desta *relação*, com seu emaranhado de normatizações em marcos regulatórios federais, onde percebeu-se, que, por vezes, o excesso de regras gerou entraves e insegurança (jurídica e operacional), no lugar de solucionar burocracias e impulsionar captação de recursos, como se pretendia.

Essas regras estão dispostas em marcos legais, como a “Lei federal das Faps” (Lei nº 8.958/1994 e alterações), advinda da peculiaridade da Fap ser ente de amparo das IES; das previsões da utilização do “*Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*” (MROSC), devido à essência jurídica da Fap como ente do Terceiro Setor; e das Políticas de , Inovação do “*Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação*” (MCTIC), que toma a Fap como centralidade, considerando sua expertise de atuação. Esse emaranhado de

normatizações é passível de ampliação, porque os demais entes federativos possuem competência concorrente para normatizar a matéria, como em Minas Gerais, com a recente promulgação da Lei nº 22.929/2018 (“Lei mineira das Faps”) e do Marco Estadual de Inovação (Decreto nº 47.442/2018). Em associação com as normatizações, as políticas governamentais e as próprias instituições estavam conduzindo ações para a aproximação das esferas pública e privada e maior envolvimento em Inovação Científica e Tecnológica.

É nesta ambiência, que foi pensado este tema, cujos objetivos específicos permearam identificar as transformações que ressignificaram a *relação* público/privada durante a trajetória das Faps; descrever a dinâmica de atuação das Faps em suas controvérsias e inseguranças político-jurídicas; compreender a centralidade da Fap na aproximação com as esferas e com as recentes normatizações da CT&I; e por fim, explicitar os arranjos e perspectivas, declinando o olhar para a atuação futura das Faps, especialmente em Minas Gerais. Para atingir esses objetivos foram utilizadas dimensões de análise *sócio-histórica, sócioinstitucional, sócionormativa, envolvendo aspectos do plano teórico-legal e o escopo dos arranjos institucionais*.

Desta forma, como respostas, as transformações, do final do Século XX e no limiar do Século XXI, que levaram à ressignificação da *relação* público/privada do ambiente universitário, tiveram como base, a nosso ver, aspectos institucionais, cujos focos são os arranjos realizados pelos atores.

Esses arranjos foram consolidados, pelo movimento dos pesquisadores e professores quando da criação das Faps, ressignificando o espaço acadêmico; pela Reforma Gerencial/1995, como movimento de diretrizes do Estado para ressignificar a esfera pública em “pública não-estatal”, utilizando a Fap como ente paraestatal, o que foi mantido pelos governos posteriores; pela representatividade econômica e social que o Terceiro Setor, a partir da década de 1990 atingiu no país, ressignificando seu papel, inclusive no ambiente universitário; pelas Políticas Públicas para a CT&I que ressignificaram os espaços público/privados e criaram estruturas em apoio às IES, Institutos e Núcleos de Inovação Tecnológica (ICTs e NITs) usando formas da “Tríplice Hélice”; pelos marcos legais recentes, que ressignificaram a Política Institucional de Inovação com participação das Faps para a aproximação público/privada e como gestoras das cidades inteligentes e dos Ambientes Promotores de Inovação, com intenção de empreendedorismo.

A relação entre IES públicas brasileiras e as Faps, ainda que permeada por controvérsias, crises de legitimidade e de gestão e desafios, seja dentro do ambiente universitário, ou a partir da ação dos órgãos externos a este ambiente, apresentaram dinâmicas

e movimentos. Por meio de arranjos, regramentos e planos estratégicos, de acordo com os cenários que se apresentaram foram sendo definidos os movimentos de atuação das Faps. Essas dinâmicas das Faps adaptaram-se às necessidades das demandas internas do ente apoiado e demandas externas de entes públicos ou privados, o que levou a diferentes *modus operandi* e posturas das instituições.

Neste trabalho, essas dinâmicas e movimentos foram, metaforicamente, comparados e assemelhados às ondas, entre o ir e vir das possibilidades das Faps atuarem junto às IES públicas, como “braços executivos”, ou para a gestão dos “contratos guarda-chuvas”, ou ainda, intermediando a CT&I. É esse movimento entre o ir e vir, que não é estático e nem se sobrepõe um ao outro quanto ao *modus operandi*, que definirá a Fap como “escritório de gestão” da IES ou “escritório de transferência de tecnologia”, sendo este último o movimento que, na atualidade, traz a Fap como centralidade na relação com as IES e outros entes. Tudo dependerá dos formatos, das Políticas Institucionais de Inovação aprovadas e dos Planos de Desenvolvimento entre IES e Faps.

Esse movimento de “escritório de transferência de tecnologia”, é traduzido na gestão pela Fap do Ambiente Promotor de Inovação e está correlacionado às atividades para transferir conhecimento entre “quem gera” e “quem está interessado” nesse conhecimento, envolvendo o conceito dos ativos de Propriedade Intelectual, que são aqueles que têm valor jurídico e valor econômico, passíveis de negociação.

O movimento de “transferência de tecnologia” para a inovação, além de manter-se alinhado com as diretrizes da descentralização via publicização, desde a Reforma Gerencial/1995, que fomentou o uso do Terceiro Setor - no caso através das Fundações de Apoio - tomou como base a Teoria da “Tríplice Hélice” de Etzkowitz e Zhou (2017). A nosso ver, há um alinhamento entre o formato da estrutura ressignificada pela Reforma Gerencial/1995 em “público estatal, não-estatal e privado” e o formato da “Tríplice Hélice”, que envolve como partes “universidade – indústria – governo” , com o diferencial da “universidade empreendedora”.

O empreendedorismo no ambiente acadêmico tem sentido de proatividade, da melhor utilização do conhecimento gerado, ocorre quando todos são chamados a estreitar as relações entre os setores com objetivos de inovação. O papel das Faps é intermediar esse dinamismo. Percebeu-se implícito na interpretação dos textos normativos e estudos do tema, que o empreendedorismo universitário não é pensado como meio de transformar a IES em mercado empreendedor, mas tirar o conhecimento acadêmico da inércia, transformar o conhecimento acadêmico em ganho, seja econômico ou social. Os ganhos econômicos e sociais ocorrem se,

as ações oriundas do conhecimento resultarem em atividades de pesquisa, em difusão do conhecimento em atividades profissionais, e na troca entre mercado e IES, em atividades de circulação de bens e serviços, em compras ou em produtos e processos que gerem emprego, renda e lucratividade. A descoberta realizada pelo conhecimento acadêmico pode gerar um benefício futuro, como a descoberta de um medicamento ou um tratamento de saúde, um produto ou processo inovador que gere benefício social. O empreendedorismo pode ser traduzido, inclusive, na possibilidade do mercado pagar para que a IES pública, através do conhecimento do seu professor, pesquisador, parceiro, resolva um problema demandado, seja para fins privados ou para fins públicos.

É como investimento que a inovação, vinculada aos processos de CT&I, PD&I, ensino, pesquisa e extensão são abordadas na EC nº 85/2015 e legislações posteriores, e é como investimento que precisa ser operacionalizado, inclusive, no cotidiano, através dos controles contábeis e administrativos que emperram a gestão das atividades de pesquisas. Essa inovação, se operacionalizada, tende a criar estratégias que podem movimentar a Economia e gerar desenvolvimento local e do país. Essa é a tendência, que tem sido motor do crescimento econômico e desenvolvimento social em países norte-americanos e europeus, e inclusive tem influenciado o modelo brasileiro: a forte relação entre as esferas pública e privada com o impulsionamento da área de CT&I, numa visão empreendedora.

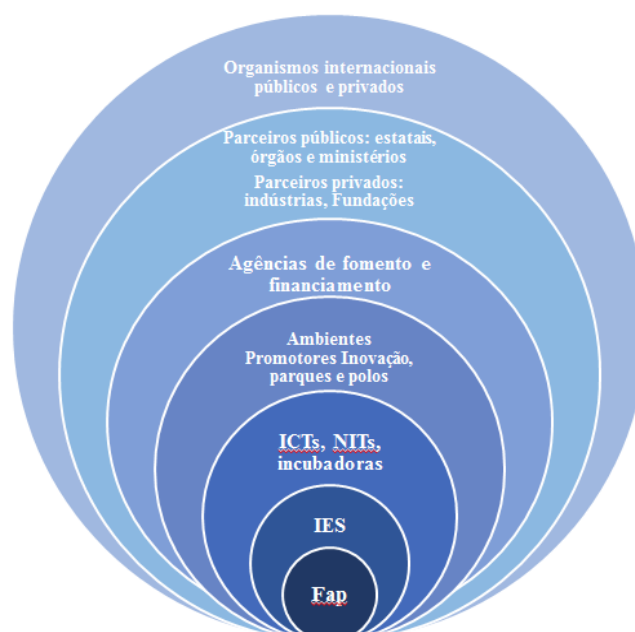
Percebeu-se presentes, na última década, avanços tanto na legislação que envolve o Sistema Nacional de Inovação (SNI), quanto na produção científica do país. Há perspectivas para atuação futura, no entanto, no *ranking* de pontos estratégicos para inovação, o Brasil necessita reduzir entraves burocráticos, construir intersectorialidade público/privada e aproximar a classe científica das empresas (ANPEI, 2018). O que estava presente desde a Lei de Inovação/2002, e encontrou obstáculos para ser operacionalizado no Brasil até então, foi proposto como renovação, através do texto inserido pela EC nº 85/2015 (artigo 218, §§ 6º e 7º) e legislações posteriores.

A nova proposta advinda de marcos regulatórios e de políticas governamentais tem, como pontos estratégicos, a permissão formal do Estado para que a Fap seja intermediadora e gestora de recursos, em suas contas próprias de gestão e sob sua prestação de contas, bem como permissão da utilização de alianças estratégicas e Ambientes Promotores de Inovação, entre as esferas pública/privada, direcionados à realização da pesquisa básica, pesquisa aplicada ou desenvolvimento experimental, aproximando “universidade – indústria – governo”.

A Fap é chamada a participar dessas alianças, como um canal de interação e estratégia, considerando a inserção dos dispositivos do MRCTI e demais regramentos, em cada esfera e âmbito das Políticas de Inovação. A Fap está sendo convocada atualmente para os arranjos, nesse movimento estratégico de inovação, de forma que possa, utilizando mecanismos de Governança, especialmente em *Compliance*, apresentar-se com credibilidade e solidez para a efetivação da relação público/privada, tanto nos aspectos do apoio às IES, que é naturalmente uma ICTMG, quanto na possibilidade de ampliação do apoio às demais ICTMGs e parceiras, porque tem a expertise de atuar como este canal.

A convocação que se faz às Faps através do arcabouço legal vigente, e das Políticas Públicas constituídas nesta última década, tendem à condução das “posturas mais ativas”, ajustadas como ações de “escritórios de transferência de tecnologia”. É desta forma que, neste trabalho percebeu-se que as demandas, as normatizações, os movimentos e dinâmicas realizados levam as Faps a um patamar de expertise e centralidade na aproximação com as esferas e na atuação com as recentes normatizações da CT&I. Conforme a ilustração construída na Figura 28, a Fap possui a expertise e centralidade na relação das esferas, engloba e ao mesmo tempo integra as intermediações com organismos nacionais e internacionais, parceiros públicos e privados, agências de fomento e financiamento que serão integrados aos parques e polos tecnológicos, às incubadoras e aos Ambientes Promotores de Inovação, ao mesmo tempo, que mantém como ponto primordial sua essência institucional de apoio a IES.

Figura 28 - Expertise e centralidade das Faps nas relações público/privadas



Fonte: Elaboração própria (2019).

Uma reflexão se faz acerca do momento recente (2019), em que o governo federal propôs o “Programa Future-se”, tendendo a utilização da estrutura de aproximação da esfera pública/privada, no entanto, percebeu-se, nas entrelinhas, o viés da desresponsabilização e do descomprometimento, através do afastamento do Estado, o que entendeu-se, uma aproximação das tendências de descentralização via publicização do período da Reforma Gerencial/1995 e um distanciamento, de certo modo até divergente, das intenções implícitas na legislação brasileira da última década, que vinham numa crescente, objetivando desenvolvimento pela via da inovação. Esse retrocesso vem gerando redução de verbas orçamentárias a serem aplicadas, como pode ser verificado que, em 2015, o orçamento federal para o Ministério da CT&I e Comunicações atingiu o valor de R\$ 7,7 bilhões e em 2019 esse orçamento, sob contingenciamento, permeia os R\$ 2,9 bilhões (Vide Figura 16).

É com o olhar para as questões jurídicas, políticas, estruturais e institucionais entre IES e Faps, em razão do objeto de atuação, que percebeu-se as novas perspectivas expostas nas legislações e programas governamentais para os arranjos a serem efetivados. Esses dispositivos da “Lei federal das Faps/1994”, do MRCTI, bem como as adequações realizadas em Minas Gerais em face “Lei mineira das Faps” (Lei nº 22.929/2018), seu Decreto de Regulamentação e o Marco Estadual da Inovação (Decreto nº 47.442/2018), em conjunto, propuseram proximidade para a *relação* público/privada, formas de fortalecimento do ecossistema de CT&I, ampliação da forma de atuação, além da determinação específica da melhor repartição dos recursos orçamentários.

Esse destaque factual e localizado é dado, ao momento iniciado desde 2015, em que, atores do Estado de Minas Gerais apresentaram o projeto da “Lei mineira das Faps”, somente aprovada em 2018 (Lei nº 22.929), provocando alterações na relação e aproximação entre IES e Faps estaduais, que se viam com entraves na operacionalidade das atividades cotidianas, e com dificuldade na captação de recursos.

Nesta legislação, as proposições visaram equalizar a questão do fomento e investimento à estrutura do ecossistema mineiro de CT&I, que são gerenciados pela FAPEMIG, cujos recursos orçamentários para as instituições estaduais mineiras, ao longo do tempo, mantiveram-se em percentual menor que os recursos destinados às instituições federais sediadas em Minas Gerais. Ao tomarmos o Estado de São Paulo, como exemplo, observou-se que, em termos comparativos o ecossistema de CT&I daquele Estado mostra-se pujante, considerando o valor de investimento público definido no orçamento anual, associado ao percentual relevante de destinação da FAPESP para as instituições estaduais, especialmente as IES estaduais paulistas (USP, Unicamp, Unesp).

Em 2019, 5% do orçamento total de São Paulo foi previsto para aplicação no ecossistema de CT&I através do seu órgão de fomento FAPESP; enquanto Minas Gerais realizou previsão de 0,72% do seu orçamento total para aplicação em CT&I pela agência de fomento FAPEMIG¹⁴²; o que resulta em grande desproporção orçamentária para a Inovação, como área de empreendedorismo e desenvolvimento.

E como informação complementar, o Estado de São Paulo ao longo dos anos veio executando, conforme dados até 2018, projetos da ordem de R\$ 1,216 bilhão e destes projetos, em torno de 70% foram direcionados às IES estaduais paulistas, USP, Unicamp, Unesp, (Tabela 10); enquanto em Minas Gerais ocorre o reverso, dos R\$ 569 milhões de projetos em execução até 2018 foram repassados às IES Estaduais (Unimontes e Uemg) o percentual de 1.93% (Tabela 9), a maior parte dos recursos do tesouro estadual mineiro foram direcionados, ao longo dos anos às IES federais sediadas no Estado.

É como proposta de alteração na repartição dos recursos mineiros para a CT&I, que o artigo 17 da Lei (MG) nº 22.929/2018 concede autorização expressa para, um novo arranjo institucional, segundo o qual, dos recursos encaminhados pelo Estado mineiro à agência de fomento FAPEMIG, ocorra financiamento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão com destinação específica para instituições estaduais (40% dos 1% sobre a Receita Corrente Ordinária), e dentre estas, que haja o direcionamento de um percentual para as IES públicas estaduais (Unimontes e Uemg), fixado sobre esse percentual, calculado sobre a RCO, no caso, 20% sobre os 40%.

A proposição do artigo 17 da Lei (MG) nº 22.929/2018 objetiva uma resolução de direcionamento dos recursos oriundos do próprio Estado mineiro para as instituições estaduais mineiras, através da FAPEMIG e Secretaria de Estado/MG, para minimizar os efeitos, até então frequentes das decisões das Câmaras da FAPEMIG, compostas, em sua maioria, por membros vinculados às IES federais, que acabavam por aprovar a maior parte dos recursos do tesouro do Estado de Minas Gerais às instituições federais sediadas em Minas.

A partir dessas alterações das regulamentações, existem perspectivas de atuação e movimentação das instituições estaduais, e especialmente das IES estaduais (Unimontes e Uemg) e suas Faps, considerando a integração desses recursos específicos pela FAPEMIG. No entanto, as perspectivas para percepção dos recursos e operacionalização das atividades restará paralisada, caso a própria IES não apresente projetos, ou seja, é preciso que ocorram,

¹⁴² O cálculo determinado na lei mineira para repasse específico ao Secti/MG pela Fapemig é de 1% sobre a Receita Corrente Ordinária do Estado, aqui o termo comparativo utilizado foi o orçamento total do Estado de Minas Gerais, por isso, este valor de repasse em comparativo com o total do orçamento equivale a 0.72%.

arranjos e “movimentos” por parte da IES. Os “movimentos”, a serem realizados por parte da IES iniciam-se com a determinação de uma Política Institucional de Inovação própria, e, ato contínuo, com a apresentação de projetos que sejam apresentados, avaliados e aprovados junto à Secretaria de Estado/MG e FAPEMIG, no sentido de que, desta forma, possam ser agilizados os repasses dos recursos, para a efetiva atuação das Faps como “escritórios de transferência de tecnologia” das IES estaduais mineiras, associando empreendedorismo e as parcerias público/privadas.

Nesse processo de arranjos internos institucionais do ambiente universitário provocando os projetos de CT&I, intenciona-se maior eficiência na dinâmica com as Faps, junto às Políticas Públicas que são realizadas na conexão público/privada, porque a operacionalidade das IES estaduais passará pelo amparo das Faps, confirmada pela operacionalidade da “Tríplice Hélice”. Essa aproximação entre o público/privado precisa de maior facilidade de execução, uma vez que, o distanciamento e a inflexibilidade entre as esferas até este momento não surtiu o efeito necessário na CT&I.

A formalização dos arranjos institucionais da “Lei mineira das Faps” tende a realizar impactos positivos, com o incremento científico e tecnológico através do fomento específico a um ambiente de inovação nas IES estaduais; e incremento social, por meio do repasse das bolsas de pesquisa e de estudos, e dos processos de compras para as pesquisas; ocorrendo giro da Economia no entorno dos ambientes acadêmicos.

Os registros e a análise do conteúdo sobre as percepções que os atores nacionais e do Estado de Minas Gerais, envolvidos nesta relação entre IES e Faps têm quanto às perspectivas, entraves, desafios e posição atual para esta *relação* apontou para peculiaridades, no sentido de que, sejam realizados “movimentos”. Percebeu-se presente nos discursos dos atores, um fundado receio, de que, todo o esforço atual, da recente legislação e arranjos direcionem para o mesmo resultado de outrora: a não operacionalidade e os entraves.

Os “movimentos” serão formas compromissadas de se efetivar arranjos entre atores das instituições envolvidas, especificamente entre: *a)* os que discutem e legislam os regramentos; *b)* os que planejam a “Tríplice Hélice” e políticas governamentais; *c)* os que interpretam e opinam sobre as normas; *d)* os que executam o cotidiano da relação público/privada, das Faps, IES; *e)* os que fiscalizam e controlam os resultados; *f)* os que se relacionam com as Faps.

As exposições obtidas dos atores, captadas em eventos/vídeos deram o tom das percepções do que entendem como ponto central nesses “movimentos”: a convergência para uma *mudança cultural* quanto a *entender o protagonismo* das Faps; quanto a *uniformizar* o

entendimento das regras necessárias mantendo um *alinhamento jurídico* que não gere entraves para as Faps; quanto a *controlar* a operacionalidade das atividades para manter os objetivos e credibilidade das Faps; quanto a *reforçar* o papel que a Fap exerce neste contexto.

A questão que se apresentou é que, sejam as relações público/privadas com IES/ICTs federais, sejam com IEES/ICTMGs, estas terão dificuldades em avançar no cenário proposto sem a figura e protagonismo que a expertise das Faps apresenta ao atuarem como facilitadores dos processos. E para tal fato ocorrer, a segurança (jurídica e operacional) se faz essencial, o que está sendo construído através de novos arranjos externos, pelas parcerias e pactuações entre órgãos de representação (CONFIES) e de fiscalização e controle (AGU, CGU, MPU), por meio das Autorregulações, com os arranjos internos, para uso de mecanismos de Governança em *Compliance*, que tragam credibilidade e solidez, para além da mera gestão administrativa e financeira.

O futuro tende a manter o tema em constante foco de estudo, porque, as trajetórias e dinâmicas de atuação demonstraram que, através dos seus atores, nem as instituições universitárias, nem as instituições Fundações de Direito Privado de Apoio têm se furtado a realizar “movimentos” e arranjos em amparo às causas que possam levar o Brasil ao desenvolvimento. E a Inovação Científica e Tecnológica é a proposta que se apresenta.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de Almeida. **Fundações de Apoio-Regime Jurídico-Autonomia Universitária**. Mestrado em Direito (Dissertação). Pontífice Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. SP, 2013.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo G. (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. RJ: Paz e Terra, 1995.
- ANPEI. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS. **Mapa do Sistema Brasileiro de Inovação**. 2018. Disponível em: http://www.anpei.org.br/download/Mapa_SBI_Comite_ANPEI_2014_v2.pdf. Acesso: Outubro/2018.
- ARAÚJO, Josimeire O.; CORREIA, M. Valéria C. **Reforma Universitária: a universidade pública em questão**. Maceió: EDUFAL, 2005.
- BALDUÍNO, Gustavo. **Andifes e os rumos das universidades federais**. Relatos de Presidentes. Brasília: *E-book*, 2013.
- BALSA, Casimiro; WESSLER B. Lindomar; SOULET, Marc-Henry. **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Coleção Métodos e Teorias. Edições Unijuí/CEOS. Brasil, 2006.
- BANDAROVSKY, Bruno Pires. **Compliance Risk Assessment em 8 passos**. *E-book*. LEC - Editora e Organização de Eventos Ltda. 2019. Disponível em: <https://conteudo.lecnews.com/compliance-risk-assessment-em-8-passos>. Acesso: Fevereiro/2019.
- BARBOSA, Alexandre. **Avaliação dos Sistemas Integrados de Informação contábil das Fundações de Apoio Vinculadas as Instituições Federais de Ensino Superior: um estudo de caso no Nordeste do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília. 2003.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BEZERRA, Antonio Carlos Leonel. A visão do controle sobre o Decreto 9.283/2018. *In*: Seminário CGU/MCTIC sobre o Decreto 9.283/2018. **Anais [...]**. 14/06/2018. Disponível em: <http://tvconfies.confies.org.br/pages>. Acesso: Outubro/2018.
- BITTENCOURT, M.V. C. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. BH: Ed. Fórum. 2015.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C. Varriale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. CRFB (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994a). **Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 4.460/1994**. 1994. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221717>. Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994b). **Lei nº 8.958 de 20/12/1994**. Dispõe sobre as relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de pesquisa científica e tecnológica e as Fundações de Apoio e dá outras providências.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2004). **Lei nº 10.973, de 02 de Dezembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm#view. Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2014). **Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm. Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2016). **Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113243.htm. Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2016a). **As Mudanças Promovidas pela Lei nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016**. Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e seus Impactos no Setor. Organizador: Cláudio Nazareno. Estudo Técnico. 2016a.

BRASIL. CASA CIVIL (2017). **Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017a.

BRASIL. CASA CIVIL (2018). **Guia da política de governança pública**. Brasília: 2018a.

BRASIL, CÓDIGO CIVIL (2002). Código civil brasileiro e legislação correlata. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. MCTIC (2016c). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016/2022**. Brasília: 2016c. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. MCTIC (2018b). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Indicadores Nacionais de CT&I/2018**. Brasília, 2018b.

BRASIL. MCTIC (2019). Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **O Caminho Certo e Seguro para o Desenvolvimento**. 2019. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/audiencias-publicas/copy_of_2018/2019-05-08-reuniao-conjunta-ce-mctic-min-marcos-pontes/ministro-marcos-pontes-mctic. Acesso: Julho/2019.

BRASIL. MEC (2007). Ministério da Educação. (GAT). Grupo de Apoio Técnico. **Relação de Fundações de Apoio credenciadas (1995-2007)**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=375-fundacoes-apoio-1995-2007-pdf&category_slug=fundacoes-de-apoio&Itemid=30192. Acesso: Dezembro/ 2018.

BRASIL. MEC (2015). Ministério da Educação. Portal Mec. **Fundação de apoio**. Apresentação. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio/apresentacao>. Acesso: Outubro/2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2016b). Secretaria de Governo. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014**. Laís de Figueiredo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt (Orgs.). Brasília, 2016b.

BRASIL. SENADO FEDERAL (2006). Secretaria de Pesquisa e Opinião Pública. Data Senado. **As ONGs na Mídia: o perfil do Terceiro Setor na imprensa**. Brasília, Novembro/2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1995). O Público não-estatal. **Folha de S. Paulo, 12.8.1995**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/articles/1995/756.Publica_ao_Estatal.pdf. Acesso: Outubro/2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996). Da Administração Pública burocrática à gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público (RSP)**. Ano 47, número 1, Janeiro-Abril,1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAgerencial.pdf> . Acesso: Outubro/2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1997). A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos da Reforma do Estado**. Nº 1. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília: 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). Organizações Sociais. **Cadernos da Reforma do Estado**. Nº 2. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Brasília: 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998a). **Reforma do Estado para a Cidadania: reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: ENAP, 1998a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P. Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. S.P: Cia. das Letras, 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso: Outubro/2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001a). Manifestações da Crise. **Folha de São Paulo**. 2001a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1711200109.htm>. Acesso: Janeiro/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007). O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. N. 10, Junho/Julho/Agosto, 2007. Disponível em: <http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/>. Acesso: Janeiro/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009). **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. RJ: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010). **A construção Política do Estado**. SP: Lua Nova, 81: 117-146, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2017). **Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Política**. SP: Lua Nova, V.100, p. 155-185, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00155.pdf>. Acesso: Outubro/2018

BRITO CRUZ, C. H. Protagonismo Incomum. **Revista Pesquisa FAPESP**. Ed. 249. Novembro, 2016. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/11/18/protagonismo-incomum/>. Acesso: Janeiro/2019.

BRITO CRUZ, C. H. *Benchmarking university/industry research collaboration in Brazil*. In: **Innovation in Brazil. Advancing Development in the 21st Century**. Organizacion: Reynolds, Elisabeth B.; Schneider, Ben Ross; Zylberberg, Ezequiel. 1st Edition. Routledge. Taylor & Francis Group. 2019.

BRUYNE, Paul de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução: Ruth Joffily. RJ: F. Alves, 1977.

BUCHANAN, J. M. **Public choice: politics without romance**. *Policy, the quarterly review of The Centre for Independent Studies*. V.19, N. 3, p.13–18, 2003.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I. **Relatório de Consolidação de Auditorias sobre o Processo de Relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior e Fundações de Apoio**. Brasília: 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10217.pdf>. Acesso em: Janeiro/2019.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **O Estado gerencial: poder, política e ideologia na reconstrução do bem-estar social**. Londres, Reino Unido: Sage. 1997. Disponível em: <http://oro.open.ac.uk/17456/>. Acesso: Outubro/2018.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Brasil melhora cinco posições no Índice Global de Inovação e chega ao 64º lugar. **Agência CNI de Notícias**. 2018. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/inovacao-e-tecnologia/brasil-melhora-cinco-posicoes-no-indice-global-de-inovacao-e-chega-ao-64o-lugar/>. Acesso: Setembro/2018.

COHN, Gabriel; FRANKFURT, Weber. **Teoria e pensamento social**. RJ: Azougue, 2016.

CONFIES. (2016). CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E

TECNOLÓGICA. **Pesquisa: Quem Somos?** Fundep – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa. 2016.

CONFIES. (2018a). CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Relatório - Prestando contas 2015/2018**. Disponível em: <http://confies.org.br>. Acesso: Outubro/2018.

CONFIES. (2018b). CONSELHO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Termo de Entendimento do Projeto de Autorregulação das Fundações de Apoio 2017**. Abril, 2018b.

CRUZ, H. N.; SOUZA, R. F. Sistema nacional de inovação e a lei da inovação: análise comparativa entre o *Bayh-Dole Act* e a lei da inovação tecnológica. **Revista de Administração e Inovação (RAI)**. V. 11, N.4. SP: Outubro/Dezembro, 2014.

D'AGOSTINO, Jaqueline Priscila da Silva Souza. Controvérsias regulatórias nas relações contratuais entre Instituições de Ensino Superior e fundações de apoio. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/FDRP. USP. Julho/2018.

DALLARI, Dalmo de A. **Dallari sugere órgão de controle**. Entrevista. *Jornal da USP*. Ano XV, N. 564, 22/10 a 02/12/2001. Disponível em: <http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2001/jusp564/caderno/univers.html>. Acesso: Janeiro/2019.

DE NEGRI, Fernanda. **Novos caminhos para a inovação no Brasil**. Editora Wilson Center, Washington, DC: 2018.

DENZIN, Norma K. LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da teoria qualitativa: pesquisas e abordagens**. Tradução: Sandra Regina Nertz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS, Luiz E. **Governança Corporativa em Fundações de Apoio**. Viçosa/MG, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Do Direito Privado na Administração Pública. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Privado Administrativo**. SP: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público/privada e outras formas**. 10. ed. SP: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 30. ed. SP: Atlas, 2017.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. **Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo**. Estudos Avançados, V. 31, N. 90, p. 23-48, 2017.

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. **University–Industry–Government Innovation and Entrepreneurship. E-book**. London: Routledge, 2017. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315620183>. Acesso: Maio/2019.

FAPEMIG. FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS. **Institucional**. 2019. Disponível em: <https://fapemig.br/pt/>. Acesso: Setembro/2019.

FAPEMIG. FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS. **Deliberação n. 133, de 04/12/2018.** Estabelece a metodologia de cálculo das despesas operacionais e administrativas - DOA, necessárias à execução dos ajustes firmados pela FAPEMIG. Disponível em: https://fapemig.br/pt/legislacao_detail/276. Acesso: Setembro/2019.

FAPESP. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Os impactos do investimento.** Organização: Fabrício Marques. Edição 246. ago. 2016. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/2016/08/18/os-impactos-do-investimento/>. Acesso: Agosto/2019.

FAPESP. FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Institucional:** relatórios. 2017. 2018. 2019. Disponível em: <http://www.fapesp.br/publicacoes/>. Acesso: Outubro/2019.

FARIA, Adriana F. **Estudo dos ambientes de inovação de Minas Gerais:** empresas, incubadoras de empresas e parques tecnológicos. Viçosa/MG: NTG, UFV, 2017.

FERREIRA, Sílvia. Terceiro Setor. *In:* HESPANHA, Pedro. **Dicionário internacional da outra Economia.** Edições Almedinas. Coimbra: Portugal. Janeiro, 2009.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento:** o papel da coordenação em estruturas híbridas. Textos para Discussão (TD 1815). IPEA. RJ. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1815.pdf. Acesso: Setembro/2018.

FUNDEP. FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA. **Impacto:** marco legal da CTI. *E-book.* Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica. UFMG. 2018.

FUKUYAMA, F. **What is governance? Washington:** Center for Global Development. 2013. (*Working Paper, n° 314*). Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/what-governance-working-paper-314>. Acesso: Fevereiro/2019.

GAVA, Rodrigo *et al.* Sistema Regionais de Inovação: Dimensões e Especificidades da Estrutura Científico-tecnológica do Estado de Minas Gerais. **Revista Brasileira G&DR.** V. 14, n. 1. SP: Taubaté, Janeiro-Abril/2018.

GIAMBIAGI, F.; SCHMIDT, C.A. J. **Macroeconomia para executivos.** RJ: Elsevier, 2015.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via:** reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. RJ: Record, 2001.

GIFE. Grupo de Institutos Fundações e Empresas. **Censo GIFE 2018.** Michelle Ferreti, Marina Barros (Orgs). SP: GIFE, 2019. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2018>. Acesso: Fevereiro/2019.

GII. *Global Innovation Index of 2018. Energizing the World with Innovation.* Org.: Bruno L. S. Dutta; Vincent S. Wunsch. Cornell University; INSEAD and WIPO. Ithaca, Fontainebleau and Geneva. 2018. Disponível em:

https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_gii_2018-abridged1.pdf. Acesso: Maio/2019.

GONÇALVES, Reinaldo; SAYAD, João; ROCHA, R.; BACELAR, Tânia. **Socialismo e Globalização Financeira**. Socialismo em discussão. Ed. Fundação Perseu Abramo. SP: 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: Dezembro/2018.

HESPANHA, Pedro; CATTANI, Antonio D.; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio. **Dicionário internacional da outra Economia**. Edições Almedinas. Coimbra: Portugal. 2009.

INOCÊNCIO, Rosemary Z. **Accountability dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores**. 2017. 98f. Dissertação (Mestrado). UFBA, Escola de Administração. Salvador, 2017.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. 2014. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/index.php>. Acesso: Fevereiro/2019.

IPEA (2010). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república**. Livro 9. V.1 e V. 3. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso: Agosto/2018.

IPEA (2013a). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Textos para Discussão (TD 1815). **Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em Estruturas Híbridas**. Org: Ronaldo Fiani. RJ, Março/2013a.

IPEA (2013b). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Textos para Discussão (TD 1820). **Relação Com o Estado na Visão das ONGs: uma sociologia das percepções**. Coord.: Fernando L. Neto. Brasília: 2013b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17431. Acesso: Novembro/2018.

IPEA (2016). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Org.: Alexandre Á. Gomide; Renato R. Boschi. RJ: 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso: Outubro/2018.

IPEA (2017a). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações**. Org.: Lenita Maria Turchi, José Mauro de Moraes. Brasília: 2017a.

IPEA (2017b). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Org.: Pedro Cavalcante *et al.* Brasília: 2017b.

IPEA (2018a). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **MAPA OSC - Perfil das organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Org.: Felix Garcia Lopez. Brasília: 2018a.

IPEA (2018b). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Textos para Discussão (TD 2393). **Mais Desoneração, Mais Inovação? Uma Avaliação da Recente Estratégia Brasileira de Intensificação dos Incentivos Fiscais, a Pesquisa e Desenvolvimento**. Org.: Glauter Rocha; André Rauén. Brasília: 2018b.

JORNAL A NOVA DEMOCRACIA. **Fundações privadas desvirtuam o caráter público da USP**. Editora Aimberê. Ano I, N. 4, Novembro de 2002. Disponível em: <https://anovademocracia.com.br/no-4/1323-fundacoes-privadas-desvirtuam-o-carater-publico-da-usp>. Acesso: Novembro/2018.

KALAY, Marcio El. **O Que é Compliance?** Tudo Que Você Precisa Saber. LEC - Editora e Organização de Eventos Ltda. 22.05.2018. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/o-que-e-compliance/>. Acesso: Fevereiro/2019.

KEINERT, Tania M. M. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. 2. ed. SP: Annablume. **Revista Pesquisa FAPESP**. 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando Dogmas e Convencionismos**. Tradução: Joaquim O. P.da Silva. SP: Cortez Editora, 1998.

MACHADO, Luiz. **Grandes Economistas VII: Douglass North e o neoinstitucionalismo**. 2007. Disponível em: http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=820&Itemid=114. Acesso: Setembro/2018.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989. p. 21-38.

MATIAS-PEREIRA, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública (RAP)**. RJ 42(1): 61-82, Jan./Fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. (2010). **Governança no setor público**. SP: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. (2010a). **Finanças Públicas: política orçamentária do Brasil**. SP: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. (2016). **Manual de gestão pública contemporânea**. 5. ed. SP: Atlas, 2016.

MAZZUCATO, M. **The Entrepreneurial State: debunking private vs. public sector myths**. London: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus setor privado**. SP: Portfolio Penguin, 2014.

MEIRELLES, Hely L. **Estudos e pareceres de Direito Público**. V. 4. SP: RT, 1981.

MINAS GERAIS. SEDECTES (2015). **Ata da reunião realizada no dia 14 de Setembro de 2015**. (Arquivo físico).

MINAS GERAIS. SEDECTES (2018). **Secretário visita *campus* e discute sobre a ampliação de ações conjuntas com a Unimontes**. 2018. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/noticias/noticia/730/secretario-visita-campus-e-discute-sobre-a-ampliacao-de-acoes-conjuntas-com-a-unimontes>. Acesso: Março/2019.

MINAS GERAIS. SEDECTES (2019) **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/>. Acesso: Março/2019.

MINAS GERAIS. ALMG (2018b). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Lei nº 22.929, de 12 de Janeiro de 2018**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22929&comp=&ano=2018>. Acesso: Outubro/2018.

MINAS GERAIS. ALMG (2018c). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto nº 47.442, de 04 de Julho de 2018**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47442&comp=&ano=2018>. Acesso: Outubro/2018.

MINAS GERAIS. ALMG (2018d). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Decreto nº 47.512, de 15 de Outubro de 2018**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47512&comp=&ano=2018>. Acesso: Outubro/2018.

MINAS GERAIS. ALMG (2019a). Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Legislação**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>. Acesso: Abril/2019.

MOTOYAMA, Shozo (Org.) **FAPESP: uma história de política científica e tecnológica**. SP: FAPESP, 1999. Disponível em <https://bv.fapesp.br/pt/102/fapesp-uma-historia-de-politica-cientifica-e-tecnologica/>. Acesso: Outubro/2018.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCDE (2006). ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *La modernización del estado: el camino a seguir*. Instituto Nacional de Administración Pública. Tradutora: Sonia P.Tremosa. OCDE Publishing. 2006. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/la-modernizacion-del-estado_9789264030305-es#page1. Acesso: Outubro/2018.

OCDE (2007). ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation*. 3. ed. *The measurement of scientific and technological activities*. Paris: OECD Publishing, 2007.

OCDE (2014). ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. Paris: OECD Publishing, 2014.

OCDE (2018). ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Embracing Innovation in Government Global Trends*. 2018. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2. Acesso: Outubro/2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Ed. MH Comunic. Brasília, 1994.

OSBORNE, S. P. *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge, 2010. Disponível em: <http://librarypubforall.info/the-new-public-governance-emerging-perspectives-on-the-theory-and-practice-of-public-governance-full-text-access-stephen-p-osborne.pdf>. Acesso: Outubro/2018.

PAES DE PAULA, A. P. (2005a). **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. RJ: FGV, 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. (2005b). Tréplica: comparação possível. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. S.1, V. 45, N.1. RJ: FGV, 2005b.

PAES DE PAULA, A. P. (2005c). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. V. 45, N. 1. RJ: FGV, Janeiro-Março, 2005c.

PDRAE (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso: Outubro/ 2018.

PEREGRINO, Fernando. **O futuro das Fundações de Apoio**. Palestra proferida no Evento FIOTEC 20 anos. 2018. Disponível em: <http://tvconfies.confies.org.br/pages>. Acesso: Outubro/2018.

PEREGRINO, Fernando. Uma visão das Fundações de apoio sobre a construção e a implementação do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação. *In: A ciência e o poder legislativo: relatos e experiências*. Orgs.: Helena Bonciani Nader, Fabíola de Oliveira, Beatriz de Bulhões Mossri. SP: SBPC, 2017.

PERONI, V.M.V. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. **Revista SIMPE**. RS, Porto Alegre, 2007.

PIRES, R. ; GOMIDE, A. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Textos para Discussão (TD 1940). IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf. Acesso: Outubro/2018.

PNAP. PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Redes públicas de cooperação local**. Malmegrin, Maria Leonídia (Org.). 3. ed. Rev. Atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Brasília, CAPES, UAB, 2010.

POLLITT, C.; G. BOUCKAERT. Avaliando Reformas da Gestão Pública: Uma Perspectiva Internacional. **Revista do Serviço Público (RSP)**. V. 53, N. 3. 2002. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/287>. Acesso: Outubro/2018.

POLLITT, C. *Innovation in the public sector: an introductory overview*. In: BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B (Eds.). **Innovation in the public sector: linking capacity and leadership**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

PROTETTI, Fernando Henrique; VAIDERGORN, José. As fundações de apoio às universidades públicas: efeitos da reforma do Estado na educação superior brasileira. **Revista Inter-ação**. V. 36, N. 1, p. 159-177, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124692>. Acesso: Janeiro/2019.

REIS, José Joaquim Dinis. Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. N. 95. Editora: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2011.

REYNOLDS, Elisabeth B.; SCHNEIDER, Ben Ross; ZYLBERBERG, Ezequiel. **Innovation in Brazil. Advancing Development in the 21st Century**. 1st Edition. Editora Routledge. Taylor & Francis Group. 2019.

REVISTA ADUSP. (2001a). ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA USP. **Revista ADUSP**. Dossiê “Fundações” - Fundações demais, transparência de menos. SP, N. 22. Março/2001. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/index.php/revista-adusp/100-revista-n-22-marco-de-2001>. Acesso: Janeiro/2019.

REVISTA ADUSP (2001b). ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA US. **Revista ADUSP**. Dossiê “Fundações” - O Ano de Ouro das Fundações Privadas. SP, N. 23. Setembro/2001. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/index.php/imprensa/revista-adusp/101-revista-n-23-setembro-de-2001>. Acesso: Janeiro/2019.

REVISTA TCEMG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Entrevista**. Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. N.1. V. 82. Ano XXX. Janeiro a Março/2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil: um estudo acerca da Lei nº 13.019/2014, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015**. 2. ed. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. Disponível em: <http://www.rioverde.go.gov.br/docsoscs/PALESTRA%20LEI%20DAS%20OSC%2013019-2014%20-%20VALTUIR%20NUNES.pdf>. Acesso: Janeiro/2019.

ROCHA, Jose Cláudio. O papel das Fundações de Apoio no contexto das universidades públicas no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico (RAJ)**. Rio Grande do Sul, XV, N. 100, Maio/2012. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11646. Acesso: Novembro/2018.

ROJAS, G. Adrián; GOMES, Cláudia, M. C. Crise orgânica, governos e impactos na América Latina. **Revista em pauta**. V. 15, N. 39. RJ: Faculdade Serviço Social/UERJ. 1º sem/2017.

SABO PAES, José E. Fundações: origem e evolução. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, N. 140, Outubro/Dezembro/, 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/415/r140-04.pdf>. Acesso: Outubro/2018.

SABO PAES, José E. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 9. ed. RJ: Forense, 2018.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SCHIOCHET, Walmor. Políticas Públicas. *In*: HESPANHA, Pedro *et al* (Org.). **Dicionário Internacional Economia**. Coimbra: Ed. Almedina, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. 2013. A Crise da Universidade. **Revista Ensino Superior**. N.10 SP: Unicamp, Julho-Setembro, 2013.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública (RAP)**. RJ, V. 43, Março/Abril, 2009.

SEVERINO, Antonio J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. SP: Cortez, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. **Fundações Privadas na Universidade Pública. A quem interessam?** SP: CONED, 2002. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1201/1191>. Acesso: Janeiro/2019.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Pública Estatal**: entre o Público e o Privado/Mercantil. Educ. Soc. Campinas, V. 26, N. 90, p. 191-222, Janeiro-Abril, 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: Janeiro/2019.

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre. **Os pilares do Programa de Compliance**: uma breve discussão. *E-book*. LEC - Editora e Organização de Eventos Ltda. 2019. Disponível em: <http://conteudo.lecnews.com/ebook-pilares-do-programa-de-compliance>. Acesso: Março/2019.

SOARES, Fabiana de M.; PRETE, E. Kùlkamp. **Marco Regulatório em Ciência, Tecnologia e Inovação**: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016. *E-book*. BH: Arraes Ed., 2018.

SOUSA SANTOS, Boaventura. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *In*: **A Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. Porto: Afrontamento, 2006.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A universidade no Século XXI**: para uma reforma democrática da universidade. SP: Cortez, 2003.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Lisboa (Portugal): Conjuntura Actual Editora, 2013.

STREECK, Wolfgang. **A crise de 2008 começou há quarenta anos**. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1086>. Acesso: Janeiro/2018.

TAVARES, J. B.; FERNANDES, F. A. **Inaplicabilidade do Marco Regulatório do Terceiro Setor às Universidades Públicas e suas Fundações**. Painel acadêmico *online*. SP. 17/04/2015. Disponível em: <https://painelacademico.uol.com.br/exame-da-oab/135-inaplicabilidade-do-marco-regulatorio-do-terceiro-setor-as-universidades-publicas-e-suas-fundacoes#>. Acesso: Janeiro/2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Índice de percepção da corrupção/2018**. Disponível em: <http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso: Março/2019.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.178 de 23/05/2018**. Disponível em: <http://fundacaoemfoco.com.br/wp-content/uploads/2018/07/arquivosAta.pdf>. Acesso: Outubro/2018.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.731 de 26/11/2008**. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/acordao_2731_2008-TCU.pdf. Acesso: Outubro/2018.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da Inovação: a economia da tecnologia no Brasil**. RJ: Elsevier, 2006.

VASCONCELLOS, Elimar Pires. **O que Minas pensa sobre o Marco Legal da Ciência Tecnologia e Inovação?** 14-04-2018. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/o-que-minas-pensa-sobre-marco-legal-da-ci%C3%A2ncia-e-pires-vasconcellos/>. Acesso: Março/2019.

XAVIER, Elton Dias. **A Lei 22.929 e a pós-graduação na Unimontes**. In: Palestra proferida no “SEPET - Seminário Mineiro para Discussão da Lei 22.929/2018”. FADENOR e Unimontes. Montes Claros/MG. 12/04/2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 2. Tradução: Regis Barbosa e Karen E. Barbosa. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, Max. **Textos selecionados. Diversas traduções**. Revisão de Cássio Gomes. 2011. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/9916796/Max-Weber-Textos-Selecionados>. Acesso: Janeiro/2018.

APÊNDICE A - ALTERAÇÕES NO TEXTO CONSTITUCIONAL - EC Nº 85/2015

CRFB/1988 - ANTERIORMENTE	CRFB/1988 – APÓS EC 85/2015 – EM VIGÊNCIA
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;	Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino e desporto;	Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
Art. 167. São vedados: [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; [...] § 5º - (sem correspondente)	Art. 167. São vedados: [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; [...] § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.
Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;	Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;
Art. 213. [...] § 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.	Art. 213. [...] § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público.
Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. § 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências. [...] § 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. [...] § 6º (sem correspondente) § 7º (sem correspondente)	Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. §1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. [...] § 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. [...] § 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. § 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.
Art. 219. [...] Parágrafo único (sem correspondente)	Art. 219. [...] Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.
Art. 219-A (sem correspondente)	Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.
Art. 219-B (sem correspondente)	Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.

APÊNDICE B - COMPARATIVO LEI FEDERAL Nº 8.958/1994 E LEI (MG) Nº 22.929/2018

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
<p>Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de Dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico e estímulo à Inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>Art. 3º As Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES – e as demais Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação – ICTs – poderão celebrar convênios, contratos e outros instrumentos congêneres, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.</p>
<p>§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entende-se por Desenvolvimento Institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Inclusão Lei nº 12.349/2010).</p>	<p>§ 1º Para os fins desta lei, entende-se por Desenvolvimento Institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IEES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de Desenvolvimento Institucional, vedada, em qualquer caso, a celebração de instrumentos que tenham objeto genérico, desvinculado de projetos específicos.</p>
<p>§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de Desenvolvimento Institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).</p>	<p>§ 2º A atuação das fundações de apoio a que se refere o caput em projetos de Desenvolvimento Institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras de melhoria do ensino e laboratoriais e à aquisição de acervo bibliográfico, materiais e equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de ensino, pesquisa científica e tecnológica, extensão e inovação.</p>
<p>§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de Desenvolvimento Institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).</p>	<p>§ 3º Para os fins desta lei, não são consideradas como de Desenvolvimento Institucional:</p>
<p>I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).</p>	<p>I – atividades de manutenção predial ou de infraestrutura, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como suas respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal;</p>
<p>II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. (Inclusão Lei nº 12.349/ 2010).</p>	<p>II – tarefas que não estejam objetivamente definidas no plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada.</p>
<p>§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. (Inclusão Lei nº 12.349/2010).</p>	<p>§ 4º É vedada a subcontratação e o subconvenimento total do objeto dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres realizados pelas IEES e pelas demais ICTs com as fundações de apoio com base no disposto nesta lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado ou conveniado.</p>
	<p>§ 5º Os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres firmados para as finalidades previstas no caput serão precedidos de justificativa e conterão, sem prejuízo de outras cláusulas previstas na legislação pertinente:</p> <p>I – cláusulas que assegurem:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) o atendimento aos princípios que regem as IEES e as demais ICTs; b) a distribuição adequada dos encargos e benefícios decorrentes dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres a cada um dos signatários; c) a vinculação do emprego dos equipamentos públicos, marcas e outros bens, bem como de servidores da instituição pública, às atividades atinentes com os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres celebrados;

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
	<p>II – a especificação das metas a serem atingidas, com indicadores que permitam avaliar o seu cumprimento ao longo do tempo;</p> <p>III – a indicação do valor estimado do projeto, com as respectivas fontes de financiamento;</p> <p>IV – a identificação dos responsáveis de cada um dos signatários pelo controle e pela fiscalização da execução do projeto;</p> <p>V – a exigência de apresentação de prestação de contas parcial, anual e final detalhada pela fundação de apoio à instituição estadual.</p>
<p>§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante. (Inclusão da Lei nº 12.349/2010).</p>	<p>§ 6º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos, nos termos do § 2º, integrarão o patrimônio das instituições contratantes ou convenentes, ao final do projeto e após a prestação de contas aprovada.</p>
<p>Art. 1º-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, as agências financeiras oficiais de fomento e empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com finalidade de dar apoio às IFES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1º, com a anuência expressa das instituições apoiadas (Redação Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>Art. 4º A FAPEMIG, as agências financeiras oficiais de fomento e as empresas públicas ou sociedades de economia mista, suas subsidiárias ou controladas, poderão celebrar convênios, contratos e outros instrumentos congêneres, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei federal nº 8.666, de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IEES e às demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos a que se refere o art. 3º, com a anuência expressa das instituições apoiadas.</p>
<p>Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de Fundações de Direito Privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial: (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).</p>	<p>Art. 5º As fundações de apoio deverão estar constituídas na forma de Fundações de Direito Privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil brasileiro e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, e sujeitas, em especial:</p>
<p>I - a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;</p>	<p>I – à fiscalização pelo Ministério Público, nos termos da lei;</p>
<p>II - à legislação trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017).</p>	<p>II – à legislação trabalhista;</p>
<p>III - ao prévio credenciamento no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, renovável a cada 5 (cinco) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)</p>	<p>III – ao prévio credenciamento na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SEDECTES –, renovável a cada quatro anos.</p>
	<p>§ 1º – Para o credenciamento previsto no inciso III do caput, a fundação deverá comprovar inquestionável reputação ético-profissional e existência de canal de denúncia diretamente vinculado ao dirigente máximo da instituição.</p>
<p>Parágrafo único. Em caso de renovação do credenciamento, prevista no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente da instituição federal a ser apoiada deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 4º-A (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>§ 2º – Para fins da renovação do credenciamento previsto no inciso III do caput, o Conselho Superior ou o órgão competente das IEES e demais ICTs a serem apoiadas deverá se manifestar quanto ao cumprimento pela fundação de apoio das disposições contidas no art. 8º.</p>
<p>Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo (Redação dada pela Lei nº 13.243/2016).</p>	<p>Art. 6º - Na execução de convênios, contratos e outros instrumentos congêneres celebrados nos termos desta lei que envolvam a aplicação de recursos públicos, a fundação de apoio será obrigada a:</p> <p>I – adotar regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços a ser editado por meio de ato do Poder Executivo estadual;</p>

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
<p>Art. 3º-A. Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes na forma desta Lei, as fundações de apoio deverão: (Inclusão Lei nº 12.863/2013). (...) II - submeter-se ao controle de gestão pelo órgão máximo da Instituição Federal de Ensino ou similar da entidade contratante; e (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>II – submeter-se ao controle de gestão pelo Conselho Superior ou pelo órgão competente das IEES e das ICTs;</p>
<p>Art. 3º-A. [...] I - prestar contas dos recursos aplicados aos entes financiadores; (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>III – prestar contas dos recursos aplicados na execução dos projetos aos órgãos públicos financiadores;</p>
<p>Art. 3º-A. [...] III - submeter-se ao controle finalístico pelo órgão de controle governamental competente. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>IV – submeter-se à fiscalização da execução dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres pelo Tribunal de Contas do Estado e pelos órgãos de controle competentes;</p>
	<p>V – apresentar às IEES e às demais ICTs, bem como à SEDECTES, relatório anual discriminando os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres, bem como seus coordenadores, os valores estabelecidos e os pagamentos efetuados a pessoas físicas ou jurídicas, quando solicitado;</p>
<p>Art. 3º Na execução de convênios, contratos, acordos e demais ajustes abrangidos por esta Lei que envolvam recursos provenientes do poder público, as fundações de apoio adotarão regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços, a ser editado por meio de ato do Poder Executivo de cada nível de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.243/2016). (...) § 2º As fundações de apoio não poderão: (Inclusão Lei nº 12.863/2013). (...) III - utilizar recursos em finalidade diversa da prevista nos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Cient. e Tecnológico e de estímulo à Inovação. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>VI – utilizar recursos exclusivamente para o cumprimento da finalidade prevista nos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico e de estímulo à Inovação;</p>
<p>Art. 3º [...] § 2º As fundações de apoio não poderão: (Inclusão Lei nº 12.863/2013). I - contratar cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de: (Inclusão Lei nº 12.863/2013). a) servidor das IFES e demais ICTs que atue na direção das respectivas fundações; e (Inclusão Lei nº 12.863/2013). b) ocupantes de cargos de direção superior das IFES e demais ICTs por elas apoiadas; (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>VII – vedar a contratação de cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de: a) servidor das IEES e demais ICTs que atue na direção da fundação; b) ocupante de cargo de direção superior das IEES e demais ICTs do Estado apoiadas pela fundação;</p>
<p>II - contratar, sem licitação, pessoa jurídica que tenha como proprietário, sócio ou cotista: (Inclusão Lei nº 12.863/2013). a) seu dirigente; (Inclusão Lei nº 12.863/2013). b) servidor das IFES e demais ICTs; e (Inclusão Lei nº 12.863/2013). c) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau de seu dirigente ou de servidor das IFES e demais ICTs por elas apoiadas; e (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>VIII – vedar a contratação de pessoa jurídica que tenha como proprietário, sócio ou cotista: a) dirigente da fundação; b) servidor das IEES e demais ICTs do Estado; c) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de dirigente da fundação ou de servidor das IEES e demais ICTs do Estado por ela apoiadas.</p>
<p>Art. 3º [...] § 1º As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).</p>	<p>§ 1º – As fundações de apoio, com a anuência expressa das instituições apoiadas, poderão captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à elaboração e à execução de projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação, sem ingresso na conta única do Tesouro estadual.</p>

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
Art. 3º [...] § 3º Aplicam-se às contratações que não envolvam a aplicação de recursos públicos as regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio, disponíveis em seu sítio eletrônico, respeitados os princípios mencionados no art. 2º desta Lei. (Inclusão Lei nº 13.243/2016).	§ 2º – Aplicam-se às contratações que não envolvam a aplicação de recursos públicos as regras instituídas pela instância superior da fundação de apoio, disponíveis em seu site, respeitados os princípios a que se refere o art. 5º.
Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. (Redação Lei nº 12.349/2010).	Art. 7º – As IEES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo Conselho Superior ou pelo órgão competente, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações de apoio na forma do art. 3º, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.
§ 1º A participação de servidores das IFES e demais ICTs contratantes nas atividades previstas no art. 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para sua execução, conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão, de acordo com os parâmetros a serem fixados em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).	§ 1º – A participação de servidores das IEES e demais ICTs contratantes ou convenentes nas atividades referidas no caput, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações de apoio , para sua execução, conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação.
§ 2º É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.	§ 2º – É vedada aos servidores públicos estaduais a que se refere o § 1º a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração eventual, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade.
§ 3º É vedada a utilização dos contratados referidos no caput para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestar serviços ou atender a necessidades de caráter permanente das contratantes. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).	§ 3º – É vedada a utilização dos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres de que trata esta lei para contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atenderem às necessidades de caráter permanente das IEES e demais ICTs contratantes ou convenentes .
Art. 4º As IFES e demais ICTs contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente e limites e condições previstos em regulamento, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no art. 1º desta Lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010). (...) § 5º É permitida a participação não remunerada de servidores das IFES e demais ICTs nos órgãos de direção de Fundações de Apoio, não lhes sendo aplicável o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990.(Inclusão Lei nº 12.863/2013).	§ 4º – É permitida a participação não remunerada de servidores das IEES e demais ICTs nos órgãos de direção e conselhos das fundações de apoio.
Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet: (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	Art. 8º – Serão divulgados, na íntegra, em site mantido pela fundação de apoio na internet:
I - os instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento; (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	I – os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IEES e demais ICTs, bem como com a FAPEMIG;
II - os relatórios semestrais de execução dos contratos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	II – os relatórios semestrais de execução dos instrumentos de que trata o inciso I, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados, discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária;
III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	III – a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos instrumentos de que trata o inciso I;

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; e (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	IV – a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;
V - as prestações de contas dos instrumentos contratuais de que trata esta Lei, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IFES e demais ICTs, bem como com a FINEP, o CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento. (Inclusão Lei nº 12.349, de 2010).	V – as prestações de contas dos instrumentos de que trata o inciso I, firmados e mantidos pela fundação de apoio com as IEES e demais ICTs, bem como com a FAPEMIG.
Art. 4º-B. As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos estudantes de cursos técnicos, de graduação e pós-graduação e aos servidores vinculados a projetos institucionais, inclusive em rede, das IFES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios referidos no art. 2º. (Redação dada pela Lei nº 12.863/2013).	Art. 9º – As fundações de apoio poderão conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão e de estímulo à inovação aos alunos de cursos técnicos de nível médio , de graduação e de pós-graduação vinculados a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação das IEES e demais ICTs apoiadas, na forma da regulamentação específica, observados os princípios a que se refere o art. 5º.
	Art. 10 – Somente poderão ser celebrados, na forma desta lei, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres que gerarem benefícios, de natureza institucional ou social, para a IEES ou ICT apoiada.
Art. 5º Fica vedado às IFES e demais ICTs contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta Lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme previsto no art. 4º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).	Art. 11 – Fica vedado às IEES e ICTs públicas contratantes ou convenentes o pagamento de débitos contraídos pelas fundações contratadas ou conveniadas na forma desta lei e a responsabilidade, a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição conforme previsto no art. 7º.
Art. 6º No cumprimento das finalidades referidas nesta Lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IFES e demais ICTs apoiadas, pelo prazo necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico e estímulo à Inovação, mediante ressarcimento previamente definido para cada projeto. (Redação dada pela Lei nº 12.863/2013).	Art. 12 – No cumprimento das finalidades dos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação de que trata esta lei , poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços das IEES e demais ICTs contratantes ou convenentes, pelo prazo necessário à elaboração e à execução do projeto e mediante condições , inclusive de ressarcimento, previamente definidas para cada projeto.
§ 1º Nos projetos que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, o uso de bens e serviços das IFES ou demais ICTs poderá ser contabilizado como contrapartida da instituição ao projeto, mediante previsão contratual de participação da instituição nos ganhos econômicos dele derivados, na forma da Lei nº 10.973, de 2 de Dezembro de 2004. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).	§ 1º – Nos projetos que envolvam risco tecnológico, para a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, o uso de bens e serviços das IEES e demais ICTs poderá ser contabilizado como contrapartida da instituição ao projeto, mediante previsão contratual de participação da instituição nos ganhos econômicos dele derivados, na forma da Lei nº 17.348, de 17 de janeiro de 2008.
§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o ressarcimento previsto no caput poderá ser dispensado, mediante justificativa circunstanciada constante no projeto a ser aprovado pelo Conselho Superior das IFES ou órgão competente nas demais ICTs. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).	§ 2º – Na hipótese de que trata o § 1º, o ressarcimento poderá ser dispensado mediante justificativa circunstanciada constante no projeto a ser aprovado pelo Conselho Superior ou pelo órgão competente da IEES e da ICT.
	Art. 13 – Compete às IEES e às demais ICTs, no âmbito de sua autonomia, disciplinar o relacionamento com as fundações que prestam apoio, nos termos desta lei, a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação, de acordo com as características próprias de cada instituição, notadamente suas diretrizes de ensino, pesquisa, inserção social e inovação.

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
Art. 4º-D. A movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio deverá ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).	Art. 14 – A movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio será realizada exclusivamente em banco oficial determinado pela administração pública , por meio eletrônico, mediante crédito em conta-corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.
	§ 1º – Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto do convênio, contrato ou instrumento congênere, estando sujeitos à prestação de contas.
§ 2º Os recursos provenientes de convênios, contratos, acordos e demais ajustes que envolvam recursos públicos gerenciados pelas fundações de apoio deverão ser mantidos em contas específicas abertas para cada projeto. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).	§ 2º – Os recursos provenientes de convênios, contratos e outros instrumentos congêneres celebrados nos termos desta lei que envolvam recursos públicos gerenciados pelas fundações de apoio serão mantidos em contas específicas abertas para cada projeto.
§ 3º As fundações de apoio deverão garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a garantir o ressarcimento às IFES, previsto no art. 6º desta Lei. (Inclusão Lei nº 12.863/2013).	§ 3º – As fundações de apoio deverão garantir o controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto, de forma a assegurar às IEES e ICTs o ressarcimento a que se refere o art. 12.
	<p>Art. 15 – Ficam autorizadas as IEES e demais ICTs a conceder bolsas de ensino presencial, semipresencial e à distância, pesquisa, extensão e de apoio ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação, no âmbito de projetos e programas provenientes de convênios, contratos e outros instrumentos congêneres celebrados nos termos desta lei, para servidores públicos, professores, tutores, pesquisadores e demais envolvidos, inclusive estudantes, nas ações de que tratam os respectivos instrumentos.</p> <p>§ 1º – A concessão de bolsas a que se refere o caput poderá ser feita com recurso proveniente do orçamento das IEES e demais ICTs.</p> <p>§ 2º – Os critérios para a concessão das bolsas a que se refere o caput e a forma de pagamento dessas bolsas serão definidos pelos órgãos competentes das IEES e demais ICTs.</p> <p>§ 3º – Na definição dos valores das bolsas a que se refere o caput, será observado um dos instrumentos a seguir: I - plano de trabalho ou instrumento equivalente;</p> <p>II – tabela de bolsas da FAPEMIG;</p> <p>II- instrumentos próprios IEES e demais ICTs.</p>
	<p>Art. 16 – Ficam os servidores públicos autorizados a receber bolsas de ensino, na modalidade à distância, pesquisa, extensão e de apoio ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação, a serem concedidas pela FAPEMIG, à qual competirá:</p> <p>I – a criação e o financiamento das bolsas;</p> <p>II – a definição do quantitativo e do valor a ser aplicado, conforme disponibilidade financeira.</p>
	<p>Art. 17 – Dos recursos atribuídos à FAPEMIG, correspondentes a, no mínimo, 1% (um por cento) da receita corrente ordinária do Estado e por ela privativamente administrados, nos termos do art. 212 da Constituição do Estado, no mínimo 40% (quarenta por cento) serão destinados ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais.</p>
	<p>§ 1º – Do total destinado ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais nos termos do caput, serão destinados:</p> <p>I – 65% (sessenta e cinco por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade da SEDECTES;</p>

LEI FEDERAL Nº 8.958 (20/12/1994)	LEI ESTADUAL Nº 22.929 (12/01/2018)
	<p>Art. 17 - § 1º [...]</p> <p>II – no mínimo 20% (vinte por cento) ao custeio de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão, com ênfase em ciência, tecnologia e inovação, alinhados às políticas públicas do Estado, implementados pela Unimontes e Uemg;</p> <p>III – no mínimo 15% (quinze por cento) ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação, no âmbito das políticas públicas do Estado sob a responsabilidade de outras secretarias e outros órgãos e entidades da administração direta e indireta.</p> <p>§ 2º – A destinação dos recursos previstos nos incisos II e III do § 1º fica condicionada à apresentação dos programas e projetos a que se referem esses incisos, os quais serão submetidos à avaliação da SEDECTES antes de serem encaminhados à FAPEMIG, a fim de evitar conflitos de políticas públicas.</p>
	<p>Art. 18 – A FAPEMIG enviará à Assembleia Legislativa, trimestralmente, relatório de prestação de contas relativo ao uso dos recursos a ela repassados nos termos do art. 212 da Constituição do Estado.</p>
<p>Art. 4º-C. É assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas concedentes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal aos processos, aos documentos e às informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio enquadradas na situação prevista no art. 1º e aos locais de execução do objeto do contrato ou convênio. (Lei nº 12.863/ 2013).</p>	<p>Art. 19 – É assegurado o acesso dos órgãos e das entidades públicas convenientes ou contratantes e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo aos processos, documentos e informações referentes aos recursos públicos recebidos pelas fundações de apoio enquadradas na situação prevista no art. 3º e aos locais de execução do objeto do contrato ou convênio.</p>
	<p>Art. 20 – Os convênios, contratos e outros instrumentos congêneres em vigor na data de publicação desta lei que tenham por objeto o apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de Desenvolvimento Institucional, Científico, Tecnológico e de Inovação serão ajustados a fim de se adequarem às disposições desta lei, no prazo de seis meses contados da data de publicação desta lei.</p>

APÊNDICE C – COMPARATIVO: DECRETOS DE INOVAÇÃO (FEDERAL E MINAS GERAIS)

ESTRUTURA DECRETO FEDERAL Nº 9.283 (07/02/2018)	ESTRUTURA DECRETO ESTADUAL (MG) Nº 47.442 (04/07/2018)
CAPÍTULO I - Disposições Preliminares	CAPÍTULO I - Disposições Preliminares
CAPÍTULO II - Do Estímulo à Construção de Ambientes Especializados e Cooperativos de Inovação Seção I - Das alianças estratégicas e projetos de cooperação Seção II - Da participação minoritária no capital e dos fundos de investimento Seção III - Dos ambientes promotores da inovação	CAPÍTULO II - Do Estímulo à Construção de Ambientes Especializados e Cooperativos de Inovação Seção I - Das Alianças Estratégicas e dos Projetos de Cooperação Seção II - Da Internacionalização das ICTMG Públicas Estaduais Seção III - Dos Ambientes Promotores da Inovação Seção IV - Do Compartilhamento e Permissão de Uso dos Laboratórios
CAPÍTULO III - Do Estímulo à Participação da Instituição Científica, Tecnológica e Inovação no Processo de Inovação Seção I - Da transferência de tecnologia Seção II - Da política de inovação da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação Seção III - Da internacionalização da Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação	CAPÍTULO III - Do Estímulo à Participação das ICTMG Públicas Estaduais no Processo de Inovação Seção I - Do Contrato de Transferência de Tecnologia Subseção I - Da Contratação com Exclusividade e Oferta Pública Subseção II Da Contratação sem Exclusividade Seção II Dos Serviços Técnicos Especializados Seção III Das Parcerias com Instituições Públicas e Privadas Seção IV Dos Direitos de Criação Seção V -Do Exercício da Atividade de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação pelo Pesquisador Público Seção VI Da Política de Inovação da ICTMG Pública estadual Seção VII Dos Núcleos de Inovação Tecnológica – NIT
CAPÍTULO IV - Do Estímulo à Inovação nas Empresas Seção I - Disposições gerais Seção II - Da subvenção econômica Seção III - Do apoio a projetos Seção IV - Do bônus tecnológico Seção V - Da encomenda tecnológica Subseção I – Disposições gerais Subseção II – Das formas de remuneração Subseção III - Do fornecimento à administração	CAPÍTULO IV - Do Estímulo à Inovação nas Empresas Seção I - Disposições Gerais Seção II - Dos Instrumentos de Promoção e Incentivo à Pesquisa e ao Desenvolvimento de Produtos, Serviços e Processos Inovadores Subseção I - Da Subvenção Econômica Subseção II - Da Participação Societária Subseção IV Do Bônus Tecnológico Subseção V - Da Encomenda Tecnológica Subseção I - Disposições gerais Subseção VI - Das Formas de Remuneração Subseção VII - Do Fornecimento à Administração Subseção VIII Concessão de Bolsas de Inovação
	CAPÍTULO V - Das Relações entre as Fundações de Apoio, ICTMG e Agências de Fomento Seção I - Do Relacionamento das ICTMG Públicas Estaduais e das Agências de Fomento com as Faps Seção II Do Registro e do Credenciamento das Fundações de Apoio Seção III Das Despesas Administrativas e Operacionais
	CAPÍTULO VI - Da Formalização das Parcerias para Pesquisa, Ciência, Tecnologia e Incentivos à Inovação Seção I - Das Disposições Gerais Seção II - Do Chamamento Público Seção III Do Plano de Trabalho Seção IV - Da Formalização da Parceria
CAPÍTULO V - Dos Instrumentos Jurídicos de Parceria Seção I - Do termo de outorga Seção II Do acordo de PD&I Seção III - Convênio para PD&I Subseção I - Da celebração do convênio para PD&I	CAPÍTULO VII - Dos Instrumentos Jurídicos das Parcerias Seção I - Do Termo de Outorga Seção II - Do Acordo de Parceria para PD&I Seção III - Convênio para PD&I Seção IV - Do Termo de Outorga para Estímulo à Inovação
	CAPÍTULO VIII - Da Execução das Parcerias Seção I - Regulamento de Compras Seção II - Das Vedações nas Parcerias Seção III - Da Movimentação Recursos nas Parcerias Seção IV - Das Alterações Orçamentárias Seção V - Do Monitoramento e Avaliação das Parcerias
CAPÍTULO VI - Das Alterações Orçamentárias	
CAPÍTULO VII - Da Prestação de Contas Seção I - Disposições gerais Seção II - Do monitoramento e da avaliação Seção III - Da prestação de contas final	CAPÍTULO IX - Da Prestação de Contas
CAPÍTULO VIII - Da Contratação de Produtos para Pesquisa e Desenvolvimento Seção I - Dos procedimentos especiais para a dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos de pesquisa e desenvolvimento Seção II - Da dispensa da documentação para a aquisição de produtos para pronta entrega Seção III - Disposições gerais sobre a contratação de produtos de pesquisa e desenvolvimento	
CAPÍTULO IX - Da Importação de Bens para PD&I	
CAPÍTULO X - Disposições Finais	CAPÍTULO X - Disposições Transitórias
	CAPÍTULO XI - Disposições Finais

APÊNDICE D – EVENTOS E TEMÁTICAS SOBRE FAPS E LEGISLAÇÃO DA CT&I

DADOS DO EVENTO (DATA, LOCAL, SITE, TEMPO DE DURAÇÃO)	TEMA	EXPOSITOR QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTOS, PERCEPÇÕES, SUGESTÕES
2019			
<p align="center">30/05/2019</p> <p align="center">Audiência pública Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática</p> <p align="center">Câmara dos Deputados Plenário 13, Anexo II</p> <p align="center">Brasília</p> <p align="center">https://www.youtube.com/watch?v=bddQzTSIRGQ</p> <p align="center">2h22m</p>	<p>A BUROCRACIA NA PESQUISA DE CIÊNCIA E INOVAÇÃO NO PAÍS</p>	<p>Fernando Peregrino Presidente CONFIES</p> <p>Lygia da Veiga Pereira Professora USP</p> <p>Gustavo Balduino, Secretário executivo Andifes</p> <p>Gesil Amarante, Vice-presidente Fortec Professor UESC</p> <p>Karin Webster, Coordenadora geral CGU Procurador-chefe UFPB</p> <p>Alfredo Renault Superintendente Pesquisa Agência Nacional Petróleo (ANP)</p> <p>Antonio Carlos C.Carvalho, Cenabio/UFRJ</p>	<p>“Movimento” junto aos órgãos competentes para uniformizar regras evitando burocracias nas Faps.</p> <p>“Movimento” de colaboração IES/indústria como chave para desenvolver sistema produtivo.</p> <p>“Movimento” de fazer com que o plano de aplicação de um projeto seja flexível e tratado como investimento e não como nas rubricas de custeio ou capital.</p> <p>“Movimento” de vontade política para reunir todos os atores que influenciam o processo cti para achar soluções para o desenvolvimento científico competitivo e evitar desperdícios de verbas.</p> <p>“Movimento” de mecanismos de importação de insumos e equipamentos de pesquisa da mesma forma da aquisição via <i>internet</i> de compras comuns.</p> <p>“Movimento” de boa vontade de todos os atores unidos e envolvidos em operacionalizar o tema.</p> <p>“Movimento” de mudança de cultura institucional e decisão política dos governos e da sociedade em prol das Faps em seu objetivo de apoio a ct&i.</p> <p>“Movimento” de quem aplica a lei interpretá-la de forma a possibilitar entendimentos e uniformidade.</p> <p>“Movimento” para verificar como fica a implementação da legislação nova para fazer ajustes e correções.</p> <p>“Movimento” para consolidar a cultura de integração público/privada e de uniformização de regras.</p> <p>“Movimento” para implementar o MRCTI efetivamente e buscar recursos financeiros.</p> <p>“Movimento” de mudança na cgu do foco de verificação na conformidade para o foco na auditoria baseada em riscos e no resultado.</p> <p>“Movimento” de mudança cultural para generalizar o entendimento da importância e dos órgãos governamentais coletarem informações para tomar decisões para facilitar e uniformizar.</p> <p>“Movimento” para acelerar o trâmite dos projetos de pesquisa nos processos internos da IES/ICT.</p> <p>“Movimento” de aproximação da IES com o setor produtivo e levar à base dos órgãos de controle as informações e diálogos para atuarem de forma a atender os objetivos da legislação e não criarem entraves.</p> <p>“Movimento” de órgãos de controle como RFB, MP, CGU, TCU, AGU terem consciência de como se faz pesquisa e instruir seus agentes a compreenderem a intenção de uniformizar os processos.</p>

<p>30/04/19</p> <p>Debate</p> <p>Instituto de Estudos Avançados/IEA/USP http://www.iea.usp.br/midiатеca/video/videos-2019/inovacao-e-seguranca-juridica</p> <p>1h e 38 min.</p>	<p>INOVAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA</p>	<p>Floriano de Azevedo M. Neto</p>	<p>“Movimento” de preocupação porque tanta legislação enrijece, limita a inovação no lugar de ampliar a criatividade.</p>
<p>11/04/2019</p> <p>SEPET</p> <p>FADENOR/Unimontes</p> <p>Presencial com transcrição do áudio</p> <p>Montes Claros 5h</p>	<p>SEMINÁRIO MINEIRO PARA DISCUSSÃO DA LEI 22.929/2018</p>	<p>Ricardo Agra Vilarim, Procurador Auditoria Geral Estado/MG</p>	<p>“Movimento” de <i>compliance</i> com procedimentos simplificados e uniformizados com foco finalístico.</p>
		<p>Dra. Cláudia Maia, Coordenadora Programa Pós Graduação Geografia/PPGG Unimontes</p>	<p>“Movimento” de sobrevivência pós-graduação e pesquisa básica.</p>
		<p>Dr Elton Dias Xavier, Coordenador Programa Pós Graduação Desenvolvimento Social/PPGDS/ Unimontes</p>	<p>“Movimento” enfatizar importância pós-graduação para entorno IES como desenvolvimento social e humano e o movimento inverso que o investimento gira com a reprodução da qualificação para além da região inserida.</p> <p>“Movimento” interno IES disposição e agilidade para operacionalização.</p>
		<p>Pedro Henrique Azevedo, Auditor Tribunal Contas Estado/MG</p>	<p>“Movimento” do controle externo para capacitar, interceder e orientar ações.</p>
		<p>Felipe Araújo Florêncio, Delegado Receita Federal Brasil/MG</p>	<p>“Movimento” de ajuste interno para atender demandas dos incentivos fiscais federais para inovação.</p>
<p>04/04/2019</p> <p>FORPLAD Nacional – Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das IFES</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=iga3hvYJayY</p> <p>2h39m</p>	<p>O NOVO MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO: O IMPACTO NAS IFES E O PAPEL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO.</p>	<p>Fernando Peregrino, Presidente CONFIES</p>	<p>“Movimento” para buscar entendimentos com todos os envolvidos.</p>
		<p>Alfredo Gontijo de Oliveira, Presidente FUNDEP/UFMG</p>	<p>“Movimento” de transformação cultural para entender que as Faps são protagonistas no MRCTI.</p>
		<p>Gilberto Medeiros, Diretor Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica/CTIC/ UFMG</p>	<p>“Movimento” de protagonismo da Fap no direcionamento da CT&I.</p> <p>“Movimento” de transformação cultural dentro da IES.</p>

2018			
DADOS DO EVENTO (DATA, LOCAL, SITE, TEMPO DE DURAÇÃO)	TEMA	EXPOSITOR QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTOS, PERCEPÇÕES, SUGESTÕES
<p>27/09/2018</p> <p>2o ENFASUD – Encontro Regional das Fundações de Apoio do Sudeste FIOTEC/FIOCRUZ RJ</p> <p>Ciência, tecnologia e inovação: o papel das Fundações de Apoio</p> <p>https://tvconfies.confies.org.br/pages</p> <p>4h10</p>	<p>MESA 1 - INDICADORES DE DESEMPENHO PARA AS FUNDAÇÕES DE APOIO - 2h41</p>	<p>Fernando Peregrino Presidente CONFIES</p>	<p>“Movimento” de fazer indicadores das atividades das Faps com simplicidade e utilidade para a sociedade entender o que a Fap realiza e enfrentar os burocratas.</p>
		<p>Luiz Fabião Guasque, Coordenador Entidades do Terceiro Setor Ministério Público/RJ</p>	<p>“Movimento” para convencer a sociedade da representatividade econômica-social e protagonismo das Faps no sistema da CT&I.</p>
		<p>Felipe Almeida, Diretor de Relações Institucionais do Conselho Regional de Contabilidade (CRC/RJ)</p>	<p>“Movimento” de utilizar ferramentas como planejamento estratégico, com visão, missão e objetivos estratégicos para através disso identificar indicadores úteis.</p>
		<p>Ronaldo Rabello Sampaio Controladoria Geral União/Regional/RJ</p>	<p>“Movimento” dos agentes internos elaborarem indicadores úteis e de forma que sejam verificáveis pela sociedade. “Movimento” da CGU é para agregar valor à gestão das Faps, alinhar e mitigar desvios.</p>
	<p>MESA 2 - O DECRETO Nº 9.283/2018: PONTOS DE MAIOR IMPACTO PARA AS FAPS 1h29</p>	<p>Fernando Peregrino Presidente CONFIES</p>	<p>“Movimento” de mobilizar os próprios integrantes e representantes das Faps que tem essência para minimizar a burocracia e mudar. “Movimento” de uniformização para que todos os atores conheçam a legislação e suas possibilidades para fazê-la ser implantada.</p>
		<p>Rafael Marinelli Vice-coordenador Procuradores CONFIES</p>	<p>“Movimento” de mudança de paradigma da cultura institucional.</p>
<p>24-09-2018 REVOLUÇÃO 4.0 E IMPACTOS NO MUNDO DO TRABALHO: UM DEBATE INICIAL Fundacentro/MG</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=wnCijzrZgTE 26m</p>	<p>MARCO LEGAL DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DE MINAS GERAIS</p>	<p>Regina Mattos Procuradora Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais/FAPEMIG</p>	<p>“Movimento” de postura de convencimento sociedade sobre importância inovação. “Movimento” de implementação e enfrentamento das resistências para fortalecer, operacionalizar as Faps.</p>
<p>17/09/18</p> <p>Debate</p> <p>Instituto de Estudos Avançados/IEA/USP</p>	<p>ELEIÇÕES 2018: PROPOSTAS PARA O BRASIL - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</p>	<p>Carlos Américo Pacheco, diretor-presidente Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/FAPESP</p>	<p>“Movimento” do <i>boom</i> das <i>startups</i> e de um conjunto grande de atores e instituições privadas que necessitam de agilidade para transformações com impactos.</p>

http://www.iea.usp.br/midiатеca/video/videos-2018/eicoes-2018-propostas-para-o-brasil-ciencia-tecnologia-e-inovacao 2h28		Fernanda de Negri IPEA “Movimento” de fortalecer a base científica das IES e diversificar os modelos e instituições de onde se faz pesquisas científicas no país, usando os modelos das instituições sem fins lucrativos. “Movimento” de olhar para os problemas sociais de forma estratégica e direcionar a CT&I para essas áreas.
		Mario Salerno, Observatório USP “Movimento” de <i>roadmaps</i> , de um direcionamento de onde investir em pesquisa.
		Glauco Arbix Professor titular de Sociologia/USP, especialista em teoria da inovação “Movimento” de dimensão política: é a Presidência da República que tem que definir a prioridade da CT&I numa visão de médio e longo prazo
27/08/2018 Possibilidades de uso pleno do novo Marco Legal INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS/IEA/USP http://www.iea.usp.br/midiатеca/video/videos-2018/a-usp-novo-marco-da-inovacao-e-lei-do-bem-parte-i http://www.iea.usp.br/midiатеca/video/videos-2018/a-usp-novo-marco-da-inovacao-e-lei-do-bem-parte-ii 2h31m	A USP NO NOVO MARCO DA INOVAÇÃO E LEI DO BEM - PARTE I	Rafael Dubeux Assessor jurídico MCTIC “Movimento” de uniformização de entendimentos por todas as procuradorias (federal, estadual e municipal) e órgãos de controle (AGU, CGU, TCU). “Movimento” de adequação dos Estados às normas atuais.
	A USP NO NOVO MARCO DA INOVAÇÃO E LEI DO BEM - PARTE II	Jorge Mario Campagnolo, Secretário MCTIC “Movimento” de mudar cultura institucional do sistema de CT&I através de programas de apoio às startups e empreendedores dentro das IES.
02/08/2018 Encontro Regional Fortec Sudeste BH/MG http://www.fundep.ufmg.br/fortec-sudeste/ 5h25m	MARCO LEGAL DA CTIE DECRETO PARA INOVAÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS, DESAFIOS E OPORTUNIDADE	Evaldo Vilela, Presidente FAPEMIG “Movimento” para não criminalizar a relação público/privada.
		Regina Mattos, Procuradora FAPEMIG “Movimento” de alinhamento entre órgãos de controle e jurídico. “Movimento” de avanço na desburocratização do processo que depende do jurídico.
		Shirley Coutinho, Presidente Fortec “Movimento” para noticiar o tema e disseminar uma nova cultura para arranjos no país.
		Gesil Amarante, Vice-presidente Fortec Professor UESC “Movimento” de entendimentos de instâncias de controle e assessoramento. Atualização das Políticas de Inovação nas IES/ICTs.
		Bruno Portela, Consultor Jurídico M. Ind. Com. Ext. “Movimento” de consenso entre governança e controle. Uniformidade de entendimentos mais simplificados.
	POLÍTICAS DE INOVAÇÃO: PROPRIEDADE INTELECTUAL, EMPREENDEDORISMO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA	Juliana Crepalde, Coordenadora jurídica CTIT/UFMG “Movimento” para realizar a política de inovação interna das IES/ICTs
	Rodrigo Gava, Pesquisador e professor UFU “Movimento” para conscientizar sobre maior dinamismo nas IES/ICTs e suas Faps.	

		Celeste Emerick Fiocruz	“Movimento” para o governo realizar avaliação qualitativa das IES que realizarem transferência de tecnologia para direcionar orçamento.
14/06/2018 CGU e CONFIES Seminário sobre o Decreto 9.283/2018 Brasília http://tvconfies.confies.org.br/pages?media=a-visao-do-controle-sobre-o-Decreto-n-92832018-ant&faixa=coppetec-seminario-cgu-Decreto-92832018#tvconfies 1h53m	A VISÃO DO CONTROLE SOBRE O DECRETO 9.283/2018	Jorge Mario Campagnolo, Secretario Desenvolvimento MCTIC	“Movimento” de maior diálogo e uniformidade entre AGU, CGU e TCU. “Movimento” de aproveitar conhecimento publicado em indicadores científicos como inovação.
		Rafael Dubeaux, Assessor jurídico MCTIC	“Movimento” de uniformização mínima da interpretação jurídica e mudar o estigma da fiscalização. Movimento dos órgãos de controle contribuírem para aprimorar o ambiente de pesquisa, com coleta de informações dos agentes envolvidos na relação público/privada.
		Antônio Carlos Leonel, Secretário Controle Interno/CGU	“Movimento” de controle mais barato, mais eficiente e orientado para objetivos e resultados em vista da crise fiscal do Estado e do avanço tecnológico necessário. “Movimento” de um modelo de controle que garanta os objetivos do MRCTI. “Movimento” do marco de inovação é também um marco para a auditoria interna, controle para o gestor e para tomada de decisão.
22/05/2018 Instituto de Estudos Avançados/IEA/USP http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2018/a-regulacao-do-novo-marco-de-ct-i-1 2h13m	A REGULAÇÃO DO NOVO MARCO DE CT&I	Álvaro Toubes Prata Secretário de Políticas e Programas de Pesquisas do MCTIC	“Movimento” do MCTIC é de realizar eventos para ampla divulgação, chamar a atenção, valorizar, difundir, uniformizar e estimular a CT&I junto a gestores, judiciário, Assembleia Legislativa, etc. “Movimento” de busca para uniformização dos entendimentos para apoio aos gestores.
13/04/2018 ENCONTRO GRUPO TRABALHO JURÍDICO DAS FUNDAÇÕES DE AMPARO À PESQUISA DEBATES SOBRE O MARCO DE CT&I Auditório FAPEMIG - BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=sV7jC5VFK9g 3h37m	ABERTURA	Mário Neto Borges, Presidente CNPQ	“Movimento” para avançar na conscientização e valorização do que já foi construído.
	TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA LICENCIAMENTO PARA OUTORGA DE DIREITO DE USO OU EXPLORAÇÃO DE CRIAÇÃO; E POLÍTICA DE INOVAÇÃO ICTS.	Juliana Crepalde, Coordenadora jurídica CTIT/UFMG	“Movimento” para conectar competências e redes entre conhecimento tecnológico, jurídico e de mercado (<i>open innovation global</i>). “Movimento” de apoio das procuradorias à intenção da legislação.
	REGULAMENTO DO NOVO MARCO DE CT&I – DECRETO FEDERAL Nº 9.283/2018	Leopoldo Gomes Muraro, Procurador Federal CNPq	“Movimento” cultural forte para efetivar Tríplice Hélice com conscientização e estímulo aos empresários. “Movimento” de enfrentamento da formalização das ICTs.
	COMPLIANCE CT&I – LEI ANTICORRUPÇÃO	Márcio Amaral, Controladoria Estado/MG	“Movimento” para compreensão do <i>compliance</i> e da integridade no contexto público/privados.
10/04/2018 Fiotec – 20 anos COPPE - Coppete RJ/UFRJ	O FUTURO DAS FUNDAÇÕES DE APOIO	Fernando Peregrino Presidente CONFIES.	“Movimento” para reduzir a burocracia na prestação de contas das Faps.

https://www.youtube.com/watch?v=P-VQW7FQ-WQ https://tvconfies.confies.org.br/pages 2h			
04/04/2018 Minas Digital Summit Fundep, Fundepar, CTIT/UFMG, SEDECTES/MG Auditório UFMG BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=Tby5I2NVqHg 46m	SÉRIE IMPACTO MARCO LEGAL E O CENÁRIO DE INOVAÇÃO EM MINAS GERAIS PAINEL: IMPACTO EM MINAS GERAIS.	Elza Fernandes Assessora inovação/ FAPEMIG	“Movimento” de reforçar o papel das Faps. “Movimento” de fortalecer o relacionamento com as procuradorias e órgãos de controle para ter a verdadeira segurança jurídica.
		Roberto Rosenbaum, Superintendente de Inovação Tecnológica /SEDECTES/MG/	“Movimento” de estreitar laços do ecossistema MG.
04/04/2018 Minas Digital Summit Fundep, Fundepar, CTIT/UFMG, SEDECTES/MG Auditório UFMG - BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=Y7KZxj71Gf0 54m	SÉRIE IMPACTO MARCO LEGAL DA CT&I PAINEL: UM MARCO PARA A INOVAÇÃO	Prof. Gesil Amarante, Diretor Fortec Professor UESC	“Movimento” de mediar o excesso de normas emitidas para a CT&I que é um problema cultural e vinculado ao princípio da legalidade que exige que tudo esteja previsto em lei para ser utilizado na gestão pública.
		Bruno Teatini, Assessor jurídico/Fundep	“Movimento” de controlar insegurança gerada com excesso de legislação burocrática que pode levar os órgãos de controle a travar os processos. “Movimento” de tirar as Faps da zona de conforto em buscar arranjos para concorrer porque esta não é a única entidade gestora da IES/ICT para a inovação.
		Evaldo Vilela, Presidente FAPEMIG	“Movimento” de esclarecer que o marco é fundamental, mas o jurídico tem que se convencer que é um novo momento. “Movimento” para agência de fomento receber recursos previstos no orçamento público sem cortes de ajustes fiscais.
		Regina Mattos Procuradora/ FAPEMIG	“Movimento” e avanço com a tentativa de desburocratização que só se consolida se o jurídico se alinhar para achar solução. “Movimento” de alinhamento jurídico com posicionamento firme entre órgãos de controle, tratar CT&I com diferencial.
		Juliana Crepalde, coordenadora geral CTIT /UFMG	“Movimento” de estruturar ambientes e alianças estratégicas nas competências que as IES possuem. “Movimento” para modificar a medição da inovação somente por indicativo de patentes, a inovação extrapola esse entendimento.
04/04/2018 Minas Digital Summit Fundep, Fundepar, CTIT/UFMG, SEDECTES/MG Auditório UFMG BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=MtffJazc46A 1h	SÉRIE IMPACTO MARCO LEGAL DA CT&I PAINEL: IMPACTO PARA CIÊNCIA E TECNOLOGIA.	Luis Eduardo Caroli, CEO <i>Biozeus Biopharmaceutical</i>	“Movimento” de especializar parceiros para direcionar recursos.
		Pedro Vidigal, <i>Biotech.Town;</i>	“Movimento” de sinergia para sociedade entender que o espaço público será compartilhado com privado para Inovação. Fortalecer Faps.
		Rochel Lago, Pesquisador UFMG, inventor, empreendedor.	“Movimento” sistêmico e integrativo para que a pesquisa básica tenha potencial aplicação mercado.

04/04/2018 Minas Digital Summit Fundep, Fundepar, CTIT/UFMG, SEDECTES/MG Auditório UFMG BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=IeSm4knRU8Y 42m	SÉRIE IMPACTO MARCO LEGAL DA CT&I PALESTRA: COMO TRANSFORMAR CONHECIMENTO PARA GERAR INOVAÇÃO E RIQUEZA	Nivio Ziviani, Professor e pesquisador/UFMG Fundador Kumuni	“Movimento” de autonomia do professor pesquisador empreendedor para gerar riqueza (desamarrar pesquisador).
04/04/2018 Minas Digital Summit Fundep, Fundepar, CTIT/UFMG, SEDECTES/MG Auditório UFMG BH/MG https://www.youtube.com/watch?v=6SLI4yYzotU	SÉRIE IMPACTO MARCO LEGAL DA CT&I	Professor Alfredo Gontijo, Presidente da Fundep	“Movimento” de transformação cultural porque as Faps são protagonistas.
2017			
DADOS DO EVENTO (DATA, LOCAL, SITE, TEMPO DE DURAÇÃO)	TEMA	EXPOSITOR QUALIFICAÇÃO	POSICIONAMENTOS, PERCEPÇÕES, SUGESTÕES
16-08-2017 Fortec Fórum Nacional de Gestores de Inovação Congresso Internacional / ProspeCT&I PROFNIT/Fortec Salvador/BA https://www.youtube.com/watch?v=Oynh59Tbi5I&t=38 27m	VISÃO NACIONAL: SISTEMAS DE CT&I	Fernando Peregrino, Presidente CONFIES	“Movimento” de divulgar a prioridade que a inovação tem no país a qual as Faps são protagonistas. “Movimento” de alinhar políticas macroeconômicas (especialmente sistema financeiro) com políticas de inovação
03/05/2017 1º ENFASUD - Encontro Regional das Fundações de Apoio do Sudeste/ FIOTEC/Funcamp/Unicamp Campinas/SP https://www.youtube.com/watch?v=wE12L7F4w6k https://www.youtube.com/watch?v=k7ND6JyRxTg&list=PLJM8BeYlrdVzeZSLG3B9s9j16RTwXHAGa&index=7&t=966s 2h28	AUTORREGULAÇÃO DAS FAPS 1h22	Fernando Peregrino, Presidente CONFIES	“Movimento” de alinhamento com os órgãos de controle, órgãos de representação e parceiros para operacionalizar a Fap conforme padronização da Autorregulação.
	CAPTAÇÃO DE RECURSO PARA AS FAPS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS 1h06	Christimara Garcia, Procuradora Inventta BGI	“Movimento” de alinhamento das áreas internas da instituição para compreender os projetos sob o olhar do jurídico, financeiro e fiscal. “Movimento” externo para inovar com captação de recursos de forma estruturada e estratégica para convencer a esfera privada.
TOTAL DE EVENTOS: 16 TOTAL EXPOSITORES: 44 PESSOAS TOTAL HORAS DE EVENTOS: 45 HORAS			