

ISSN 2236-0859

# DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREGO DA ANÁLISE *EX ANTE* NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO  
EXECUTADA VIA EMENDA PARLAMENTAR  
IMPOSITIVA COMO MEIO DE PROMOÇÃO DE  
TECNOLOGIAS SOCIAIS

SANDRO LÚCIO DEZAN  
RODRIGO LEITE DA SILVA

# O EMPREGO DA ANÁLISE *EX ANTE* NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EXECUTADA VIA EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA COMO MEIO DE PROMOÇÃO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS

## EMPLOYMENT OF *EX ANTE* ANALYSIS IN PUBLIC SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION POLICIES BY IMPOSITIVE PARLIAMENTARY AMENDMENT TO PROMOTE SOCIAL TECHNOLOGIES

Recebido: 18/10/2021  
Aprovado: 22/06/2023

Sandro Lúcio Dezan<sup>1</sup>  
Rodrigo Leite da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO:

O presente artigo propõe a discussão sobre o planejamento *ex ante* das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), em razão da obrigatoriedade de executar convênios advindos de emendas parlamentares, por meio do orçamento impositivo. O debate será limitado ao atual cenário de investimento nas políticas públicas de CT&I, visando a pontuar as ações que merecem revisão por parte do poder público, a fim de ampliar o desenvolvimento de projetos destinados ao fomento de tecnologias sociais, em regiões mais vulneráveis e com limitação de recursos. Por meio do método hipotético-dedutivo, o recorte pretende contextualizar o tema com o guia de avaliação de políticas públicas do Governo Federal, para, em conclusão, sustentar a viabilidade, independentemente de reforma legislativa, da compatibilização do instituto do orçamento impositivo com a promoção de políticas públicas de CT&I voltadas para a promoção de tecnologias sociais.

**Palavra-chave:** Ciência e Tecnologia. Convênio. Emendas impositivas. Análise *ex ante*. Tecnologias Sociais.

### ABSTRACT:

The present article proposes a discussion on the *ex ante* planning of public policies for science, technology and innovation (CT&I), due to the obligation to execute agreements resulting from parliamentary amendments, through the imposing budget. The debate will be limited to the current scenario of investment in public policies of ST&I, aiming at punctuating the actions that deserve review by the public authorities, in order to expand the development of projects aimed at promoting social technologies, in more vulnerable regions and with resource limitation. Using the hypothetical-deductive method, the cut aims to contextualize the theme with the Federal Government's public policy evaluation guide, in conclusion, to sustain the viability, regardless of

<sup>1</sup> UNICEUB. E-mail: sandro.dezan@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). A técnico na Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: hermenêutica do direito administrativo, direito administrativo, ilícito e sanção, direitos e garantias constitucionais e direitos fundamentais. Email: rodrigoleite.rleite@gmail.com

legislative reform, of the compatibility of the institute of the imposing budget with the promotion public CT&I policies aimed at promoting social technologies.

**Keywords:** Science and Technology. Health insurance. Imposing amendments. Ex-ante analysis. Social Technologies.

## INTRODUÇÃO

O cenário de crise fiscal vivenciado pelo Brasil decorre de uma série de erros cometidos, dos quais a inobservância em planejar as ações estatais aparenta ser o mais relevante no contexto de recessão que assolou os brasileiros. A falta de planejamento do administrador público acarretou em práticas de improviso, planos meramente instintivos e projetos indevidamente dimensionados.

Como resultado, o estado brasileiro padece em fornecer serviços públicos à sociedade e fracassa na execução de políticas públicas (estas em sua maioria ineficientes por não entregar soluções para a redução de desigualdades). Como consequência, há elevação da desigualdade social, esvaziamento dos cofres públicos, retração da economia e estagnação da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Portanto, entente-se que somente a partir do ato de planejar políticas públicas será possível solucionar esse problema, não havendo margem para exceções. Por sua vez, essa linha de atuação começa a ser adotada pelo Estado brasileiro, mas ainda é preciso aprimorar muitas etapas do processo. Cabe, portanto, apresentar sugestões, o que se pretende como desiderato deste trabalho.

O presente artigo tem como objetivo tratar da necessidade de planejar o desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo na sua etapa inicial da análise *ex ante*. Foca a discussão na possibilidade de sistematização entre as políticas públicas de CT&I com propostas de convênios encaminhadas via emenda parlamentar impositiva, instituto criado com o objetivo de descentralizar a distribuição de recursos do orçamento federal.

Para o desenvolvimento do debate é necessário contextualizar as medidas adotadas pelo Governo Federal para estancar a recessão instalada e o esgotamento fiscal, a qual resultou na necessidade de adotar condutas de austeridade para economia de recursos e ganho de eficiência na atuação estatal. Houve alterações na estrutura constitucional e regulamentar que merecem ser abordadas, pois direcionou o gestor público a crivar suas ações em premissas de planejamento e análise técnica.

Igualmente, abordará as premissas do guia de avaliação de políticas públicas criado pelo governo federal para auxiliar o gestor público, o qual teve o intuito de estabelecer diretrizes básicas para a atividade de planejamento, dando-lhe certa margem de manobra, mas impondo responsabilidades, sobretudo de realizar a análise ali recomendada.

Em sequência, passará ao tocante do planejamento de políticas públicas de CT&I, no intuito de trazer o atual panorama do desenho das políticas públicas da matéria. Propor-se-á alternativas para aprimoramento do modelo existente, a fim de obter maior alcance na redução de desigualdades sociais. Nesse sentido, direcionará o enfoque ao emprego de tecnologias sociais, com a compatibilização entre os projetos da referida temática com eventuais propostas de convênios encaminhadas, via orçamento impositivo, ao órgão setorial encarregado da execução da respectiva ação.

O trabalho discorrerá, primeiramente, sobre a percepção tardia do governo federal a necessidade de planejar políticas públicas. Em seguida, tratará da importância da análise *ex*

ante de políticas públicas e sua aplicação para o desenho ações de CT&I. Por fim, discutirá a possibilidade de compatibilizar o ato de planejar de políticas públicas e a obrigatoriedade de cumprimento do orçamento impositivo – dando-lhe o caráter de institutos rizomáticos –, com o intuito de propor sugestões para trabalhar sistematicamente esses instrumentos, visando a ampliação de ações de CT&I.

## O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PILAR DAS AÇÕES DO ESTADO E A PERCEPÇÃO TARDIA DO GOVERNO FEDERAL, A PARTIR DA CRISE FISCAL QUE EXTIRPOU AS RECEITAS DA UNIÃO

O planejamento de políticas públicas é o pilar da efetivação de direitos fundamentais sociais da sociedade. É ferramenta para o Estado levar serviços e direitos constitucionalmente tutelados aos cidadãos. É por meio das políticas públicas previamente desenhadas pelo poder público que se propõe planos e ações voltadas à concretização de direitos básicos aos cidadãos.

Planejar políticas públicas remete à necessidade da obtenção de subsídios, de indicadores, de dados robustos e confiáveis. Esses são essenciais para a formulação de políticas públicas bem desenhadas e articuladas, permitindo assim o seu adequado planejamento. Assim, pode-se afirmar que a realização de um estudo prévio planejamento de uma política pública é o marco de seu planejamento, pois daí se obterá os dados atinentes ao cenário de desigualdade que atinge o grupo social, permitindo diagnosticar o centro do problema<sup>3</sup>. Tanto é assim que o modelo internacional de consecução de políticas públicas enfatiza a percepção de dados e estudos prévios na elaboração das ações, criando verdadeiros guias de orientação dos atores encarregados dessa tarefa<sup>4</sup>.

Porém, o cenário brasileiro aponta para o caminho oposto, no qual os atores do poder público optam por realizar políticas públicas de forma intuitiva e, por vezes, meramente reativa. Esse modo de agir se consuma em ações sem dimensionamento e projetos de alto dispêndio financeiro que não mitigam a demanda enfrentada. Como resultado, ocorre o fracasso de projetos, o desperdício de recursos públicos e as ações não atingem o grupo social em situação de desigualdade. Logo, o contexto aponta para a preponderância de um atuação inócua da Administração Pública, onde padece em oferecer serviços públicos e em proporcionar inclusão social dos mais vulneráveis, em virtude da ausência de um adequado planejamento de suas ações<sup>5</sup>.

Por vezes, essa atuação do poder público é atribuída a burocracia diante das implicações de seu funcionamento para a democracia. Como modelo de organização, a burocracia tem sua importância para o funcionamento da sociedade. Sua estrutura vem sendo objeto de reforma em virtude da necessidade de aprimorar os processos de planejamento e tomada de decisão do gestor público, implantação de soluções de tecnologia de informação e comunicação, necessidade de reformas estruturais na prestação dos serviços públicos e o cenário de crise fiscal vivenciado. Entretanto, o processo de modernização da estrutura burocrática não diminuiu a dimensão do aparato administrativo, pois, apesar das soluções de tecnologia da informação reduzir a quantidade de processos, surgiu a criação de novas demandas a cargo do Estado<sup>6</sup>.

3 BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. v. 1, p. 9.

4 THE WORLD BANK. *Monitoring and evaluation: some tools, methods and approaches*. Washington: The World Bank, 2004, p. 5.

5 DE AZEVEDO SODRÉ, Antonio Carlos, Maria Fernanda Colaço Alves. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, vol. 14, no. 3, 2010, p. 414 ss. <https://bit.ly/2ZoN8B9>. Acesso em 29.07.2019.

6 OLIVIERI, Cecília. Os Controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*. FGV. Rio de Janeiro 45(5):1395-1424, Set./out. 2011, p. 1398.

Ademais, o modelo burocrático brasileiro é influenciado por práticas de clientelismo, tanto na prática política e a forma de organização da administração pública. Em sua primeira acepção, remete a distorção da representação de interesses da sociedade na esfera estatal, bem como pela relação de cunho patrimonialista entre políticos e grupos restritos da elite. Tratando da organização da administração pública, o clientelismo se opõe à burocracia meritocrática e neutra, influenciando negativamente a gestão da máquina pública, pois impede a seleção do melhor quadro técnico para as funções do alto escalão do governo<sup>7</sup>.

No tocante ao planejamento de políticas públicas, verifica-se que a burocracia é utilizada como moeda de troca em acordos partidários, pois os políticos locais são os principais responsáveis pela execução de políticas públicas federais implementadas de forma descentralizada, como no caso das emendas parlamentares impositivas. Como resultado, ocorre o indevido emprego das verbas públicas, corrupção, não efetivação de ações eficazes, fato que remete a seguinte retrato do Estado brasileiro: deficiente na aplicação de recursos e não garantidor de direitos. Isso é fruto de um passado onde se gastou muito, de modo equivocado, sem promover o desenvolvimento nacional satisfatório. Resultou-se, assim, na recessão da economia, na crise das finanças públicas e na ausência de políticas públicas que gerem um retorno satisfatório daquilo que se propôs a mitigar.

## AS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA RACIONALIZAÇÃO DE GASTOS NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A falta de planejamento nos gastos provocou o recente cenário de recessão do Brasil, motivando o segundo processo *impeachment* após Constituição de 1988. Quando Michel Temer assume como Presidente da República – provisoriamente em março de 2016 e em definitivo em outubro de 2016 –, profere dois discursos enaltecendo a necessidade de direcionar as ações do Governo Federal para estancar o cenário de crise fiscal e de realizar reformas estruturais para aprimorar a gestão das finanças públicas, com o objetivo de obter o apoio do parlamento para aprovação de medidas consideradas essenciais para a saída do Brasil do cenário recessão<sup>8</sup>.

Como primeira medida relevante destinada para estancar a crise fiscal foi a promulgação da Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro 2016 (EC 95/2016), que instituiu um novo regime fiscal, alcançando todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira, integrantes do Orçamento Fiscal e da seguridade social, tendo como enfoque limitar os gastos das despesas primárias de um exercício subsequente ao montante do ano anterior, acrescido do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por vinte anos, a partir de 2017<sup>9</sup>.

Ao limitar despesas primárias, a EC 95/2016 reduziu o poder de investimento para ações voltadas a parcela mais vulnerável da população. Logo, foi necessário que o governo federal modelasse sua forma de planejar suas políticas públicas, visando otimizar a aplicação dos recursos federais e, ao mesmo tempo, propor ações eficientes ao atendimento dos interesses da população brasileira<sup>10</sup>. Nesse contexto, o governo federal foi forçado a tratar com maior

7 Ibidem, p. 1412.

8 JUNIOR, F., CARDOSO, M., & JUNIOR, T. (2018). Os “nós” de Temer: uma análise dos discursos de posse de 2016. *Compólitica*, 8(1), 65-96. Disponível em: <https://bit.ly/2z5vTzl>. Acesso em: 29 jul.2019.

9 BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 106 (...): “Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

10 ROCHA, Flávia, *et al.* O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira. *SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. *SER Social*. V. 18, n. 39, 2. sem./2016, p. 446-448.

relevância o planejamento de suas ações e políticas públicas, podendo-se destacar dois pontos: a falta de recursos públicos e a necessidade de organizar a máquina pública para promover suas ações com eficiência e eficácia.

A partir dessa premissa, o governo passa a lançar medidas voltadas para o aperfeiçoamento do planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. Destaca-se o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que trata sobre a política de governança pública da Administração Pública Federal. Entre outras diretrizes, o decreto supracitado trata do direcionamento de ações para buscar resultados para a sociedade, por meio do emprego de soluções tempestivas e inovadoras aptas a lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades, bem como da responsabilidade em monitorar o desempenho das ações, a fim de avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias<sup>11</sup>.

Assim, a partir desse marco de governança, o gestor tem a responsabilidade de adotar melhores práticas nas ações de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, no exercício de avaliar a compatibilidade entre ações e respectivas prioridades. Agora, o gestor público passa a ter responsabilidade de envidar todos os esforços para diagnosticar o problema crítico do organismo social em análise, no intuito de delinear um projeto capaz de apresentar êxito<sup>12</sup>.

## GUIA PRÁTICO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FINALIDADE E ABRANGÊNCIA NO GOVERNO FEDERAL

Como subsídio para auxiliar os gestores na tarefa de planejar políticas públicas, foi editado, no final de 2018, o Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas, o qual traz, em dois volumes – o primeiro tratando da análise *ex ante* e o segundo sobre a etapa *ex post* –, a consolidação de ações destinadas ao planejamento, desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O primeiro volume trata da análise *ex ante* de políticas públicas, sendo recomendado o seu uso para a elaboração de planejamento de políticas a serem implementadas ou para a revisão daquelas já em execução (seja para a sua ampliação ou descontinuidade). Por sua vez, o segundo volume trata da avaliação *ex post* das políticas, voltado para verificar a execução, monitoramento e controle das ações em vigor.

O referido material trata de elementos basilares (espécie de passo-a-passo) para a formatação de política pública, servindo como um ponto de partida para os agentes públicos que tem esse encargo. Vale dizer que é possível adaptar as etapas por haver situação peculiaridade no caso concreto levantada. Necessário observar que para políticas mais vultuosas, considerada pelo guia valores acima de cento e cinquenta milhões de reais, a recomendação é de seguir todos os passos descritos no guia – pois quanto mais adequando o desenho da política, melhor a chance de sucesso das ações decorrentes. Contudo, adverte-se a adaptabilidade do guia não afasta a utilização por parte do gestor público, sendo recomendado o seu uso por toda a Administração Pública. O alcance da população vulnerável e a mitigação das desigualdades sociais são os resultados do uso adequado da metodologia apresentada para o planejamento de políticas públicas, e, conseqüentemente, beneficia na efetivação de direitos fundamentais **pela Administração Pública – o dito interesse público em seu aspecto material**<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Art. 4º. São diretrizes da governança pública: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; (...).

<sup>12</sup> WILSON, James Q. Bureaucracy: why government agencies do and why they do it. Basic books, p. 25.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 13,2 MB; PDF, p. 11-12.

Vale destacar que a obra remete as melhores práticas sobre consecução de políticas públicas, fruto de discussões e aprimoramento do modelo de Estado, sobretudo nos países ocidentais que pregaram o estado de bem estar social, passando por um momento de colapso entre a década de 1980 até a primeira década deste século, erigindo uma nova forma de pensar a prestação de serviços e oferecimento de políticas públicas para o fomento das necessidades da população em diversos seguimentos.

Em virtude desse contexto, entende-se que o estudo acerca do ciclo de elaboração de políticas públicas não é discussão recente no cenário internacional, tampouco no âmbito acadêmico interno. Portanto, entende-se que o Governo Federal agiu tardiamente ao direcionar suas ações para o adequado planejamento de políticas públicas. Quando o fez, decorreu de um impulso meramente reativo devido à severa crise fiscal vivenciada no Brasil. Assim, com a recessão já instalada, iniciou-se o movimento de estruturação de um tema já discutido, alvo de constante aprimoramento nos países ocidentais mais desenvolvidos, bem como na Ásia, em países marcados por regimes autoritários – que estudam a política de bem estar social do ocidente para não cometerem os mesmos equívocos em seu regime<sup>14</sup>.

Frise-se que isso é uma forma de agir característica dos governantes brasileiros: atuação reativa em resposta a um acontecimento de crise extrema ou fato traumático para um grupo social. Porém, esse modo operacional causou gravame as contas públicas, não havendo mais espaço para condutas da espécie. Resta ao poder público envidar esforços para a aplicação dessas matrizes de planejamento de políticas públicas em seus projetos, a fim de criar propostas mais eficientes, bem como revisar as ações em andamento, adequá-las e propiciar subsídios para que ofertem resultados passíveis de mitigar as desigualdades sociais existentes.

## **APLICAÇÃO DA ANÁLISE *EX ANTE* NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO VOLTADA PARA TECNOLOGIAS SOCIAIS**

A avaliação prévia de uma política pública constitui o marco inicial para a identificação clara do problema. Permite a delimitação e verificação da pertinência da demanda levantada, visualizando o cenário posto face os problemas críticos que necessitam da intervenção do Estado. A partir daí haverá um ponto de partida fundamentado e racionalizado para o início do planejamento de uma política pública, onde o plano de enfrentamento do problema tenha condições de estabelecer objetivos factíveis com a quantidade de recursos que podem ser disponibilizados naquele projeto. Portanto, fundamento da análise *ex ante* consiste em orientar a decisão do agente público encarregado da formulação de uma política pública, dando-lhe elementos para o aprimoramento da concepção desse processo, visando que seu juízo decisório seja direcionado para a alternativa mais efetiva, eficiente e eficaz<sup>15</sup>.

A análise *ex ante* é constituída das seguintes etapas: realização do diagnóstico do problema; caracterização da política (objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados); desenho; estratégias de construção, confiabilidade, credibilidade, implementação; monitoramento; avaliação; controle; análise custo-benefício; impacto orçamentário e financeiro. Note-se que a realização do desenho é apenas uma etapa da avaliação *ex ante* de políticas públicas, sendo que primeiramente depende da realização do diagnóstico.

O diagnóstico de uma política pública é a visualização de um conjunto estruturado de grandes problemas que assolam uma coletividade da sociedade, os quais, a depender da sua forma de apresentação e articulação, requerem que o estado priorize aqueles mais críticos –

---

<sup>14</sup> MICKLETHWAIT, J e WOLLDRIDGE, A. A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015, p. 26-29.

<sup>15</sup> BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. v. 1, p. 11.

sem relegar os demais – de modo a organizá-los. Exige que seus atores saibam separar quais são as causas e consequências, importâncias e urgências, fatores intervenientes e efeitos aparentes relacionados com o problema a ser mitigado. Assim, o diagnóstico consiste na tarefa de identificar o problema, proporcionar o desenvolvimento consistente de suas ações e permitir o monitoramento adequado após sua implantação<sup>16</sup>.

A etapa do desenho consiste na formatação da política pública, a partir do uso de ferramentas apropriadas para alcançar a fonte do problema, as quais devem ser compatíveis com as condições e contexto vivenciado pelo órgão setorial responsável pela implantação. A partir do emprego desses instrumentos, busca-se o desenho de uma política pública efetiva, eficiente, capaz de oferecer os melhores resultados ao menor custo social possível e com legitimidade social. Essa política pública terá maior pontencial de atendimento da demanda da população, pois a ação estatal será dotada de racionalidade e poderá potencializar os resultados das ações implantadas, levando a mitigação do problema diagnosticado<sup>17</sup>.

O desenho de uma política pública tem como finalidade apresentar um plano de ação estatal voltado para resolução de um problema social de uma coletividade. Parte de mecanismos apropriados para a promoção de projetos que possam desenvolver os objetivos previamente esperados (de acordo com as metas inicialmente traçadas), visando solucionar ou mitigar o problema central diagnosticado. Permite transparência na análise da viabilidade prévia da ação pretendida, pois relaciona a fonte do problema com o alcance dos objetivos, metas e resultados esperados. Constitui a etapa de caracterização da política pública, devendo ser vista como processo cíclico retroalimentado composto pela definição do objetivo, público-alvo, meios e instrumentos de atuação, atores envolvidos e metas a serem atingidas.

A aplicação dessas premissas no desenvolvimento das Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) são fundamentais para o desenvolvimento das ações do governo federal. Justifica-se: o emprego de novas tecnologias propulsiona ganhos de eficiência na atividade econômica; a CT&I constitui ferramenta para promover o desenvolvimento de tecnologias sociais (caracterizadas por seu baixo custo), sendo alternativa para mitigação de desigualdades sociais em comunidades mais vulneráveis e com escassez de insumos. Passa-se a análise dessa segunda justificativa levantada.

Ao tratar da CT&I como política social em comunidades menos favorecidas, o foco das políticas públicas deve ser voltado para criação de soluções aptas a reduzir situações adversas via desenvolvimento de tecnologias de baixo custo, por meio de incentivos a projetos voltados para a busca soluções não caras e eficientes no próprio seio da região atingida. Contudo, retrato apresentado do país aponta para a necessidade de revisar o desenho de nossas políticas de CT&I, as quais pecam pelo subdimensionamento de projetos, ausência de interação entre as ações realizada e por esquecimento da população mais carente<sup>18</sup>.

No ponto, os recentes relatórios das ações de CT&I aponta o retrocesso da atividade científica do Brasil nos últimos anos, como o documento publicado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual que aponta declínio do Brasil no ranking mundial de inovação<sup>19</sup>. Ademais, os problemas estruturais das ações de CT&I são alvo de diagnósticos que levam a reflexão do modelo de política adotado pelo país, já que prepondera o aporte de recursos em CT&I para programas de financiamento de maquinário via BNDES. Porém, ao computar as empresas que receberam suporte de políticas públicas voltadas especificamente para a inovação, esse número é muito menor<sup>20</sup>.

16 BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. v. 1, p. 53.

17 Ibidem, p. 71.

18 SUTZ, Judith, *et al.* Knowledge, innovation, social inclusion and their elusive articulation: when isolated policies are not enough, p. 1-2.

19 CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, and WIPO. The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives. The Future of Medical Innovation. Disponível em: <https://bit.ly/2Y6mgil>. Acesso em: 08 ago. 2019.

20 DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. Revista Radar. N. 42, dez. 2015. IPEA, p. 7.



Esse quadro acarreta na seguinte crítica tocante ao modelo de investimento em políticas públicas de CT&I: não se pode pensar nessa espécie de política pública unicamente como ferramenta de crédito para aquisição de equipamentos. É necessário incentivar a pesquisa e inovação para projetos que desenvolvam tecnologia para o setor produtivo, mas sobretudo para o desenvolvimento de tecnologias sociais de baixo custo voltada para população mais carente. Indo além, é necessário incentivar ações de desenvolvimento dentro dessas áreas de vulnerabilidade, engajando a comunidade para participar do processo de desenvolvimento de crescimento das atividades ali exercidas, pois ajuda eliminar processos de marginalização e reflete positivamente em outros setores sensíveis que necessitam de ação estatal (educação, saúde, transporte, internet, etc.).

Portanto, como o conjunto de políticas de CT&I padece de resultados significativos, evidencia-se a necessidade de aprimorar o desenho das políticas da matéria em curso, por meio de mecanismos diferenciados de suporte à inovação. Por conseguinte, avaliar os modelos em andamento é requisito essencial para verificar quais os pontos de projetos em cursos que devem passar por revisão. Para esse papel, a aplicação da análise *ex ante* de políticas públicas, nos moldes do guia publicado pelo governo federal, faz-se imperiosa. A partir daí, será possível a substituição dos instrumentos pouco efetivos por aqueles com melhores resultados e menor relação custo-benefício (incluindo o custo de oportunidade da intervenção)<sup>21</sup>.

No que tange ao incentivo de políticas públicas voltadas para as tecnologias sociais, essas são vistas como alternativa das tecnologias convencionais – de cunho fortemente econômico –, sendo outro modelo de inovação que busca mesclar a inclusão social à CT&I. Requer o constante diálogo dos atores sociais para a consecução do diagnóstico, desenho, implementação e avaliação de seus projetos, bem como a formação de uma nova cultura institucional que apoie esse modelo de desenvolvimento tecnológico<sup>22</sup>.

Neste cenário, sustenta-se a tecnologia social é pautada na utilização de uma variedade de métodos e ferramentas, transformando a limitação de recursos de uma região (seja financeiro, material ou de pessoal) em uma espécie de vantagem. Através da minimização do uso de recursos no desenvolvimento, produção e entrega, ou pela alavancagem de novos métodos, a inovação resultará em produtos e serviços de baixo custo. Voltando o olhar par a promoção da inclusão social, uma inovação será capaz de desafiar uma restrição identificada, configurando a capacidade de inovar em condições de escassez<sup>23</sup>.

Outro problema envolvendo o investimento público em CT&I no Brasil é evidenciado pelo fato de seu principal objetivo ser fomentar a ciência, sem materializar essa atividade de fomento para a resolução de problemas concretos da sociedade. Um dos indicadores que se costuma utilizar para avaliar o nível de orientação de resultados dos investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento aponta que em ministérios horizontais, como Educação ou Ciência e Tecnologia, possuem, por definição, a missão de fomentar a ciência e a educação. Porém, a maior parte de aporte de recursos nessas ações não é orientada para a obtenção de um resultado específico, o que resulta na ineficácia das ações de CT&I e em imperfeições de sua avaliação *ex ante*<sup>24</sup>.

As políticas de CT&I podem definir o avanço ou a estagnação do país em um aspecto econômico. Países que tiveram governos focados nessa área por longos períodos obtiveram melhores resultados de desempenho, independente das particularidades de cada país quanto

---

21 DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. Revista Radar. N. 42, dez. 2015. IPEA, p. 10.

22 MORAIS, Leandro Pereira. Ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para o desenvolvimento inclusivo e sustentável: breves reflexões sobre o papel das tecnologias sociais (TS). Revista Radar. IPEA. N. 54, dez. 2017, p. 21.

23 SUTZ, Judith, et al. Knowledge, innovation, social inclusion and their elusive articulation: when isolated policies are not enough, p. 4.

24 DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. Revista Radar. N. 42, dez. 2015. IPEA, p. 11.

a recursos naturais, mercado interno e organização política<sup>25</sup>. Assim, os recursos de CT&I devem ser visualizados como facilitadores da solução de problemas, devendo ser considerado como ponto de partida eficiente a mobilização da demanda de conhecimento e inovação, para ampliar a inclusão social de forma direta, sistemática e em todas as dimensões. Logo, deve-se incluir esses desafios na agenda de políticas públicas de inovação, seja nas políticas nacionais, seja nas ações regionais<sup>26</sup>.

Frise, ainda, que a avaliação da política pública é essencial para o seu aprimoramento. Para tanto, as informações precisam ser transparentes e públicas. Saber para qual localidade está sendo direcionada as ações estatais e quem são os beneficiários de verbas públicas permite a adequação dos projetos e adoção de intervenções. Apenas com transparência de informações acerca dos resultados dos impactos que é possível intervir para aprimorar os projetos em andamento. Para isso, é preciso produzir, armazenar e divulgar dados confiáveis. Para tanto, é preciso fazer o diagnóstico adequado do problema. Porém, em virtude dos diferentes sistemas informatizados, que pouco conversam entre si, a capacidade nacional na avaliação de políticas de CT&I pouco alimentam o seu ciclo de construção<sup>27</sup>.

## PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A OBRIGATORIEDADE DE CUMPRIMENTO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO: COMO TRABALHAR SISTEMATICAMENTE ESSES INSTRUMENTOS PARA OTIMIZAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS NAS AÇÕES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O aprimoramento em planejar políticas públicas constitui pauta recente do governo federal, no que pese a edição de normativos nos quais determinem de modo explícito a obrigatoriedade de seguir diretrizes consistentes para a elaboração de políticas públicas ou revisão daquelas em andamento. Limitando a análise para as ações do governo federal, suas instituições caminham na ordem de modular os entendimentos para alinhar a efetivação desse “novo” viés de executar políticas públicas substanciadas em premissas de planejamento e racionalidade, afastando-se de condutas pautadas em ações meramente instintivas.

Paira, contudo, determinadas contradições, como pode se observar quando se trata do encaminhamento de propostas parlamentares oriundas do orçamento impositivo para a celebração de convênios, sob a égide da Decreto nº 6.170/2007<sup>28</sup> e da Portaria Interministerial nº 424/2016<sup>29</sup>. Porém, entende-se que essas parcerias podem ser vertidas de propostas e projetos que impulsionem o desenvolvimento de ações de CT&I, a partir da aplicação das premissas da análise *ex ante* de políticas públicas.

25 IPEA. Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil. Organizadoras: Fernanda De Negri, Flávia de Holanda Schmidt Squeff. Brasília: 2016, p.587.

26 SUTZ, Judith, et al. Knowledge, innovation, social inclusion and their elusive articulation: when isolated policies are not enough, p. 7.

27 DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. Revista Radar. N. 42, dez. 2015. IPEA, p. 14.

28 BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. § 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (...).

29 BRASIL. Portaria nº 424, de 30 dezembro de 2016. Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

## EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: A IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO *EX ANTE* PARA ELIMINAR PROPOSIÇÕES SEM REQUISITOS TÉCNICOS

O instituto do orçamento impositivo foi inserido na Constitucional vigente a partir da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que alterou a redação dos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, com o objetivo de tornar obrigatória a programação orçamentária específica destinada às emendas parlamentares individuais. A justificativa para a aprovação do texto foi a necessidade de democratizar a distribuição orçamentária no território nacional, bem como reduzir o contingenciamento de recursos pelo poder executivo como ferramenta de barganha para aprovação de leis de interesse do chefe de estado ou seus afins<sup>30</sup>.

Em complemento, o instituto em tela foi alvo de nova alteração por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019 – com produção de efeitos a partir da execução orçamentária de 2020 –, onde amplia o alcance do instituto para as emendas de bancada<sup>31</sup>, bem como torna obrigatória a execução orçamentária dos recursos destinados a essas ações, adotando os mecanismos aptos a garantia da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade cujo objeto da referida proposta parlamentar se destina<sup>32</sup>.

Assim, a ampliação da alocação de recursos no território nacional aparenta ser o vértice da instituição do modelo de orçamento impositivo. Porém, insurge o questionamento de como compatibilizar a obrigatoriedade de planejar políticas públicas com propostas por entes da federação que não detêm capacidade técnica para executar as etapas de uma análise *ex ante* de maneira adequada.

Portanto, o debate se volta a necessidade de o Poder Executivo apresentar subsídios às localidades beneficiárias das emendas impositivas, para que esses entes tenham o arcabouço adequado à elaboração de projetos consistentes e dotados de pertinência temática com a política pública do órgão da Administração Federal responsável. Mais do que isso, a discussão volta para a possibilidade de compatibilizar propostas encaminhadas via orçamento impositivo com a agenda de políticas públicas de cada unidade executora.

Entende-se que a implementação de suporte técnico aos entes locais é medida pertinente para mitigação das inconsistências em projetos advindos de municípios menores sem corpo técnico. Não obstante, é necessário que cada ente setorial venha estabelecer, por critérios técnicos, quais as políticas públicas e respectivas ações de sua pasta que podem ser executadas via emendas impositivas.

O ponto de partida desse manejo está na atuação dos órgãos federais, dotados de maior capacidade técnica que os entes locais, em disponibilizar modelos de documentos técnicos para os entes regionais como auxílio na elaboração de propostas de convênios. Isso evita que projetos sejam propostos com inconsistências causadoras potenciais entraves para a celebração da parceria e na execução de alguma etapa, acarretando na frustração da política para população beneficiária. Igualmente, serve de mecanismo facilitador da análise pelo órgão federal responsável, pois as propostas partiriam de um padrão previamente formatado.

O segundo ponto remete ao alinhamento da agenda da política pública federal com os projetos que venham do ente municipal. Sugere-se a prévia definição dos projetos que cada órgão setorial poderá desenvolver com recursos originários de emendas impositivas, por meio de um estudo prévio das ações que tem maior potencialidade de sucesso para essa hipótese

30 MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. Revista de Gestão e Projetos - GeP, v. 8, n. 1, p. 90-101, abr. 2017, p. 94. Disponível em: <<https://bit.ly/2P5ck4M>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

31 BRASIL. Constituição da Federal de 1988. Art. 166. (...). § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

32 Ibidem. Art. 165. (...) § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

de execução. Em seguida, deve-se estipular uma graduação de complexidade de cada ação, com o objetivo de emplacar projetos com nível de complexidade condizentes com o aparato técnico de cada localidade beneficiária. Por fim, é necessário que esse desenho seja remetido ao parlamento e disponibilizado para a sociedade, publicizando o conhecimento das ações que podem ser executadas, o contexto social aplicável, os insumos necessários para a viabilização dos projetos e os indicadores que remetem a probabilidade de sucesso da ação.

Divide-se esse posicionamento em duas justificativas. A um, no fato de que muitos beneficiários dessas emendas são municípios pequenos, sem quadro técnico adequado, o que pode inviabilizar eventual proposta que carregue um nível de complexidade superior a capacidade técnica do ente federado beneficiário. Tal medida pode contribuir para o saneamento de situações como a prévia recusa da proposta pelo órgão setorial, celebração de convênios com estipulação de cláusula suspensiva<sup>33</sup> para cumprimento do conveniente, bem como situação de inexecução do objeto do convênio e necessidade de ressarcimento ao erário<sup>34</sup>.

A dois, funda-se na necessidade de se preservar a pertinência temática do projeto com a agenda do órgão setorial executor do orçamento, evitando-se a celebração de parcerias que não toque a política pública desenvolvida pelo órgão setorial – ou que se force a uma situação de aparente comunicação com a agenda, unicamente com o objetivo de liberar os recursos públicos destinados via emenda parlamentar. Nessa situação, quando o campo técnico é visto a olhos grossos, busca unicamente verificar se, sob o aspecto formal e redacional da legislação, houve o atendimento dos requisitos exigidos para a aprovação da proposta e liberação dos recursos públicos. Quando isso surge, há, na realidade, a finalidade de atender os interesses do grupo de pressão daquela classe política que encaminhou a proposta via emenda impositiva, ao invés de buscar prover as necessidades da população local<sup>35</sup>.

Vistos esses pontos, entende-se que a compatibilização entre planejamento de políticas públicas e emendas orçamentárias impositivas se trata de uma alternativa possível, a qual prescinde de reforma legislativa. Cuida apenas que o poder público faça o exercício de mudar sua percepção para o planejamento de suas políticas públicas e cumpra os requisitos previstos na legislação, que remete a responsabilidade de planejar previamente as suas ações, aprovar planos de trabalhos consistentes e adequar a proposta com a política pública exercida pelo órgão setorial da emenda<sup>36</sup>.

Em vista disso, é necessário que o poder público se atente ao fato que o dever de formular políticas públicas é atribuição obrigatória em todas as parcerias que pretenda celebrar, o que inclui a celebração de convênio decorrente de emenda parlamentar impositiva. Ressalte-se que o planejamento não se dá de forma isolada de cada ente da federação, sendo preciso que

33 BRASIL. Portaria nº 424, de 30 dezembro de 2016. Art. 24. Poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada. § 1º. O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado, nos termos de ato regulamentar da autoridade máxima do concedente, por uma única vez, de igual período, não ultrapassando dezoito meses, incluída a prorrogação, se houver, devendo ser o instrumento extinto no caso do não cumprimento da condição.

34 Ibidem, Art. 57. O concedente ou a mandatária comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica, apuradas durante a execução do instrumento, e suspenderão a liberação dos recursos, fixando prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período. (...) § 3º A utilização dos recursos em desconformidade com o pactuado no instrumento ensejará obrigação do conveniente devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro.

35 WILSON, J. Q. *Bureaucracy: why government agencies do and why they do it*. Basic books, p. 76.

36 BRASIL. Portaria nº 424, de 30 dezembro de 2016. Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos. § 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

os atores do governo federal e da administração pública local sistematizem<sup>37</sup> suas políticas públicas de forma a integrar as ações executadas, promovendo projetos de forma articulada e que atendam às necessidades de cada localidade.

## SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES: EMENDA IMPOSITIVA COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DA AGENDA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Conforme exposto, visualiza-se a possibilidade de compatibilização entre o instituto do orçamento impositivo e o planejamento de políticas públicas como instrumento de ampliação das ações instauradas pelo Poder Executivo. Assim, a descentralização de recursos esperada com a execução de emendas impositivas resultará na redução da desigualdade das comunidades mais vulneráveis. Vale apresentar sugestões que podem ser úteis para contribuir na ampliação das ações de CT&I, a partir da sistematização de suas políticas públicas com emendas impositivas.

A primeira alternativa sugerida consiste em verter tais verbas para projetos voltados para a promoção de tecnologias sociais em regiões que sofrem com condições adversas e falta de insumos, por meio de projetos que busque transformar a situação de escassez em incentivo para o desenvolvimento de novas tecnologias de baixo custo. Ressalta-se que o sucesso de um projeto pode acarretar no seu emprego em outra localidade com problemática semelhante, expandido o uso da tecnologia social desenvolvida e refletindo no desenvolvimento das comunidades em situação igual ou semelhante<sup>38</sup>.

Como segunda alternativa, sugere-se que sejam empregados projetos de inclusão social e inovação em municípios menores, utilizando como espécie de laboratório para o desenvolvimento de políticas públicas. Caso as ações implantadas proporcionem o retorno esperado para a população local, esses projetos exitosos viriam a ser ampliados e desenvolvidos paulatinamente em localidades onde problema similar apresenta uma demanda em maior escala.

No cenário acima, o desenvolvimento de aplicativos e ferramentas de interação entre a localidade local aparenta ser exemplo interessante de políticas públicas a ser desenvolvido. Como exemplo, vale citar que países da ODCE fazem uso desse modelo, como se pode verificar em um projeto de inclusão social e digital promovido na cidade de Boston, nos Estados Unidos, a partir do uso de um aplicativo para promover a efetivação de reparos locais e participação social da comunidade no controle dos serviços públicos, resultando em melhoria considerável das vias públicas e participação da comunidade local na fiscalização dos serviços públicos, ocasionando na melhor conservação de espaços públicos e refletindo diretamente em outras setoriais da municipalidade<sup>39</sup>.

Assim, o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes resultará em melhores ações voltadas para o desenvolvimento da CT&I do país, evitando a aplicação de recursos tão somente para aquisição de material, maquinário e benefícios fiscais para grandes empresas, mas sim em desenvolver propostas que tenham por objeto a promoção de tecnologias sociais. Essas são mais baratas, desenvolvidas em comunidades menos abastadas, cujo fomento de busca de alternativas tecnológicas para cenários em condições de escassez pode impulsionar o desenvolvimento da localidade e servir de estopim para ampliação de ações que busque desenvolver novas tecnologias viáveis para as regiões mais carentes da federação.

---

37 COUTO, Cláudio Gonçalves. Sistema de governo e políticas. Brasília: Enap, 2019, p. 73-79. Disponível em: <<https://bit.ly/2KGIhfO>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

38 SUTZ, Judith, et al. Knowledge, innovation, social inclusion and their elusive articulation: when isolated policies are not enough, p. 11.

39 OECD. *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. OECD Publishing, Paris. 2017, p. 322-323.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado no texto, o governo brasileiro tardou em tomar medidas ostensivas para a formulação de planejamento de políticas públicas, sendo necessário chegar num cenário de crise impactante para agir reativamente no enfrentamento das demandas sociais e fiscais.

Apesar da demora em agir, conclui-se que as medidas atinentes ao planejamento de políticas públicas são consistentes para o aprimoramento das ações do Estado. Contudo, não apenas de medidas meramente teóricas são necessárias para superação desse problema. É necessária a mudança de postura dos atores públicos de todos os poderes, bem como da sociedade, no entendimento da importância de se planejar políticas públicas para poder atingir a finalidade essencial pretendida: reduzir a desigualdade social.

Essa premissa vale para qualquer política pública, com destaque as políticas de CT&I nessa discussão. Tais são essenciais para o desenvolvimento da sociedade, da economia, de promover a inclusão social e de reduzir desigualdades. Mas isso só será possível se o ator público entender que políticas de CT&I não se resume a aquisição de materiais e concessão de incentivos fiscais. É necessário redesenhar as políticas existentes e direcionar o foco para a promoção de tecnologias sociais que permitam o seu desenvolvimento em regiões pobres de insumos. Essa é a essência da tecnologia social: partir da escassez de recursos para desenvolver soluções e promove a inclusão social da região.

Por esse motivo que se conclui pela viabilidade em compatibilizar o instituto do orçamento impositivo com a promoção de políticas públicas de CT&I voltadas para a promoção de tecnologias sociais. Tendo em vista que a essência dessa modalidade de descentralização de recursos é atingir as regiões mais carentes do Estado brasileiro, a conjugação desses meios atinge a finalidade precípua de ambos instrumentos: promover projetos para redução de desigualdades sociais em regiões mais carentes.

Para tanto, não é preciso reformas na legislação. Necessita-se, tão somente, da mudança de postura dos atores públicos envolvidos na promoção de ações voltadas para o aperfeiçoamento de políticas públicas de CT&I. Nessa tarefa, sugere-se a compatibilização de projetos encaminhados via emendas impositivas para o desenvolvimento de ações voltadas para a promoção de tecnologias sociais, como ferramenta para promoção das políticas públicas de CT&I nas regiões mais vulneráveis do território nacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 424, de 30 dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, and WIPO. The Global Innovation Index 2019: Creating Healthy Lives. The Future of Medical Innovation. Disponível em: <https://bit.ly/2Y6mgil>. Acesso em: 08 ago. 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Sistema de governo e políticas. Brasília: Enap, 2019, p. 73-79. Disponível em: <<https://bit.ly/2KGIhfO>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

DE AZEVEDO SODRÉ, Antonio Carlos, Maria Fernanda Colaço Alves. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da Uniao. RAC - Revista de Administração Contemporânea, vol. 14, no. 3, 2010, p. 414 ss. <https://bit.ly/2ZoN8B9>. Acesso em 29.07.2019.

DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. Revista Radar. IPEA. N. 42, dez. 2015.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. v. 1.

\_\_\_\_\_. Sistemas setoriais de inovação e infraestrutura de pesquisa no Brasil. Organizadoras: Fernanda De Negri, Flávia de Holanda Schmidt Squeff. Brasília: 2016.

JUNIOR, F., Cardoso, M., & Junior, T. (2018). Os “nós” de Temer: uma análise dos discursos de posse de 2016. *Compólitica*, 8(1), 65-96. Disponível em: <https://bit.ly/2z5vTzl>. Acesso em: 29 jul. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 13,2 MB; PDF.

MICKLETHWAIT, J e WOLLDRIDGE, A. A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.

MORAIS, Leandro Pereira. Ciência, tecnologia e inovação (CT&I) para o desenvolvimento inclusivo e sustentável: breves reflexões sobre o papel das tecnologias sociais (TS). Revista Radar. IPEA. N. 54, dez. 2017, p. 21.

MOUTINHO, José da Assunção; KNISS, Cláudia Terezinha. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação entre Variáveis. *Revista de Gestão e Projetos - GeP*, v. 8, n. 1, p. 90-101, abr. 2017, p. 94. Disponível em: <<https://bit.ly/2P5ck4M>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

OECD. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World. OECD Publishing, Paris. 2017.

OLIVIERI, Cecília. Os Controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*. FGV. Rio de Janeiro 45(5):1395-1424, Set./out. 2011, p. 1398.

ROCHA, Flávia, et al. O impacto da EC 95/2016 e da PEC 287/2016 para a Previdência Social brasileira. *SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social*. Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. *SER Social*. V. 18, n. 39, 2. sem./2016, p. 444-460.

SUTZ, Judith, et al. Knowledge, innovation, social inclusion and their elusive articulation: when isolated policies are not enough. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3oiHeli>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

THE WORLD BANK. Monitoring and evaluation: some tools, methods and approaches. Washington: The World Bank, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/2NdNddz>. Acesso em: 10 ago. 2019.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: why government agencies do and why they do it*. Basic books.