Algumas poucas palavras sobre a criação do CGEE, uma instituição inovadora para um sistema de CT&I conservador

Marcio de Miranda Santos¹

Resumo

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) é uma inovação institucional resultante de um amplo processo de modernização da ciência e tecnologia nacional, iniciado ao final da década de 90, e fruto de laboriosa articulação e negociação com as principais lideranças acadêmicas, do setor privado e do governo, à época. Sua criação só foi possível em decorrência da imensa determinação e vontade política do governo em aprimorar os métodos de apoio à tomada de decisão, em setores considerados estratégicos para a economia nacional, financiados pelos Fundos Setoriais. Esse texto é um breve relato dos desafios enfrentados para a entrada em operação do CGEE e da diversidade das expectativas, positivas ou negativas, geradas quanto à sua inserção em um ambiente institucional complexo.

Abstract

The Center for Strategic Studies and Management (acronym in Portuguese CGEE) is an institutional innovation derived from an ample dialog with key stakeholders of the national ST&I system. Its creation was only possible due to the enormous political will and determination of the government leaders at the time, aiming at modernizing the decision making processes associated with the sectoral funds funding scheme, allowing for more intense participation of the academy and the private sector in a transparent form of priority fund allocation. This text in a very brief account of the challenges that were overcome in the process of creating the CGEE and the expectations generated, either positively or negatively, by its insertion in a complex institutional environment.

¹ Agrônomo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); mestre em Genética e Melhoramento de Plantas pela Universidade Federal de Viçosa; doutor em Genética Bioquímica pela Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo e pós-doutor pela universidade de Harvard. É diretor-executivo do CGEE.

Palavras-chave: A criação do CGEE. Inserção do CGEE no ambiente de CT&I nacional.

Keywords: *Creation of the CGEE. Support in decision making in ST&I.*

Introdução

Este texto resume os principais fatos e as observações que consigo trazer daquele momento de grande efervescência do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, ao final da década de 90, na transição para um novo século, e que geraram um ambiente propício à criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Uma pequena aventura institucional, permeada de debates acalorados sobre o futuro do Brasil e o papel que o ensino, a pesquisa e a inovação teriam sobre o desenvolvimento econômico e social do País².

Nesse período, o ainda jovem Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) assumia, de forma agressiva, o seu fundamental papel de liderança em um processo amplo de articulação institucional, voltado para a modernização do sistema de ciência e tecnologia, com o propósito de fortalecer a interação entre a academia, o governo e o setor privado, na busca de melhores resultados no campo da inovação tecnológica e da sua relação com a competitividade de produtos e processos em uma economia globalizada. Não foi, definitivamente, uma tarefa fácil. Muitos dos avanços obtidos naquele período resultaram de enorme vontade política e da intensa articulação entre atores, em um País onde a harmonia da atuação do Estado no âmbito Federal não primava pela eficiência e efetividade.

Vivia-se um momento em que:

- O crescimento da pós-graduação brasileira criava uma ambivalência entre a **existência** de recursos humanos qualificados e a **inexistência** de recursos financeiros em quantidades mínimas para manter a atividade desses profissionais em suas áreas de especialização. Os jovens cientistas não se colocavam nos seus mercados de trabalho. Programas de financiamento à ciência e à tecnologia, a partir de empréstimos internacionais, procuravam aproximar as competências individuais dos meios para exercitá-las;
- Aumentava a já imensa distância entre as empresas e as instituições de fomento à ciência e tecnologia (C&T) em todos os níveis do Estado brasileiro. O Conselho Nacional

² Se essas palavras fossem escritas por Evando Mirra, primeiro presidente do CGEE, não tenho dúvidas que ele as definiria como “um dedinho de prosa”.

de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), em grande medida, eram desconhecidos do meio empresarial e de suas organizações de representação;

- O CNPq, apesar de esforços episódicos em se aproximar da comunidade empresarial e do desenvolvimento tecnológico, se esforçava para manter a agenda de fomento à ciência por meio dos editais universais e dos editais do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex). O Programa Institutos do Milênio teve o seu primeiro edital lançado em julho de 2001;
- A Finep passava por imensa dificuldade financeira e perdia relevância no cenário nacional, situação logo mais à frente atenuada com o aumento gradativo da arrecadação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), via Fundos Setoriais, e o BNDES financiava a inovação sem políticas específicas, centrado no financiamento de bens de capital;
- Os Fundos Setoriais, que representavam parte do processo de modernização da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no País, oxigenavam as finanças do Estado (agências de fomento e agências reguladoras setoriais) com a entrada de recursos no caixa do FNDCT. As reais perspectivas de aumento expressivo de recursos para a CT&I nacional roubavam a atenção das lideranças da época, liberando o real e o imaginário destas para saltos mais ousados.

Foi nesse ambiente conturbado e inovador que surgiu a proposta de criação de uma nova instituição: o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, o CGEE. Isso quase não aconteceu, não fosse a determinação política de criá-lo e a percepção, ainda que moderada, quanto à inegável utilidade de uma instituição de interface e de inteligência para o processo de planejamento da CT&I e das políticas públicas associadas. A formulação, o monitoramento e a avaliação de programas e grandes projetos estratégicos de interesse para o País ganhavam um novo espaço de articulação.

A criação do Centro

Como é de amplo conhecimento, a criação do CGEE foi precedida da execução de um projeto de Assistência Preparatória gerenciado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD) e implantado com recursos do FNDCT³. Uma decisão que se revelou acertada, na medida em que se criava uma instituição sem congêneres no País, mas que precisava operar com agilidade, de forma a atender às expectativas crescentes de alocação inteligente dos recursos dos Fundos Setoriais, em estreita sintonia com o modelo implantado de gestão compartilhada, que norteava a tomada de decisão dos fundos criados até então.

O projeto PNUD permitiu que, em cerca de um ano e meio, fossem mobilizadas as melhores competências técnicas nos temas associados aos Fundos Setoriais e testados e implantados os métodos e as ferramentas utilizados em prospecção tecnológica e em avaliação estratégica, tendo em vista que iam sendo criadas aquelas que seriam as Secretarias Técnicas dos Fundos Setoriais. Foi um período de intensas e febris articulações entre os atores do ambiente nacional de CT&I, materializadas em inúmeras reuniões preparatórias e ordinárias dos Comitês Gestores dos Fundos, realizadas, em sua grande maioria, nas dependências do então MCT no “Cerrado”⁴. Para não contar as reuniões de maior abrangência coordenadas pelo ministério no âmbito do projeto *Diretrizes Estratégicas para a Ciência, Tecnologia e Inovação no Horizonte de 10 anos* e, mais à frente, as muitas reuniões preparatórias para a realização, em setembro de 2001, da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, a primeira do gênero a trazer o termo inovação em seu título.

À medida que o projeto PNUD avançava para o seu final, amadureciam as opções sobre o modelo institucional que daria suporte às atividades do futuro CGEE. Entre as mais votadas, encontravam-se: Autarquia Especial ou Associação Civil privada e sem fins de lucro, esta última organizada de forma a qualificar-se como Organização Social, modelo de relação público/privada preferido pelos governantes da época, no contexto da reforma do Estado que se implantava. Prevaleceu a segunda opção. Não somente por conta da preferência dos governantes da época, mas, importante destacar, também por conta da dinâmica de atuação da futura instituição, já verificada na fase do projeto PNUD. A escolha da segunda opção foi favorecida, ainda, pela percepção, que se revelaria correta, de se contar com uma instituição criada no ambiente privado, portanto, com possibilidades reais de cultivar valores próprios, de manter isenção nas suas proposituras e relativa independência de instâncias governamentais sem, no entanto, se afastar das prioridades ditadas pelas políticas públicas e pelos programas de governo.

3 O meu envolvimento com a criação do CGEE teve início nessa época, ao final de 2000, quando ainda era empregado da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Ruy de Araújo Caldas e eu atuávamos em conjunto no Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento da empresa e fomos convidados a ocupar duas assessorias no gabinete da Secretaria Executiva do então MCT, cujo titular era Carlos Américo Pacheco. Nossa missão: dar vida ao projeto de criação do CGEE.

4 A expressão Cerrado faz referência à vegetação preservada nas imediações do prédio onde atualmente funciona a Agência Espacial Brasileira (AEB), no Setor Policial Sul, em Brasília (DF).

O modelo institucional adotado, diga-se, se aproximava também daqueles adotados por instituições congêneres da Europa, na França em particular, e Estados Unidos, que buscavam acomodar a tarefa sempre difícil de manterem-se perto dos altos níveis de tomada de decisão, sem fazer parte do Estado. E assim o CGEE foi constituído, em assembleia geral da Associação Civil Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, realizada no dia 20 de setembro de 2001⁵, durante a 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

O CGEE entra em operação

Um *folder* editado especialmente para o momento da realização da assembleia geral de criação do Centro destacava, em sua página 7: “O CGEE não será um órgão executor. Ele terá a função de criar uma rede de interlocutores e estabelecer com eles a agenda de prioridades para investimentos em C&T. O grande desafio do Centro será mobilizar a comunidade científica e empresarial, de forma a assessorar os Comitês Gestores dos Fundos na definição de suas estratégias”. (grifo meu)

O trecho acima, cuidadosamente escrito, tinha o objetivo de enviar para as comunidades acadêmica, de governo e empresarial a clara mensagem de que a alocação dos recursos dos fundos não seria feita pelo CGEE e, sim, pelos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais. Imperava o medo de que o CGEE viesse a substituir as agências de fomento do MCT, a Finep em particular, nas suas rotinas de desenho e implantação de projetos e programas. Os primeiros meses do Centro exigiram dos seus dirigentes e da alta administração do MCT um esforço considerável de convencimento quanto ao papel, à real missão do Centro. Nada fácil também. O mesmo *folder* dizia: “A principal missão do Centro será a de promover e realizar estudos e pesquisas prospectivas na área de ciência e tecnologia para subsidiar a tomada de decisão, em um modelo de gestão transparente e compartilhada”. Talvez as dúvidas residuais se mantinham por conta da parte “principal missão”. Quais seriam as outras?

O fato era que os Fundos Setoriais criados, somados aos outros em processo de criação, exigiram da pequena equipe técnica do Centro um esforço enorme para subsidiar a tomada de decisão “transparente e compartilhada” por parte do Comitês Gestores dos Fundos. Definitivamente, uma prática pouco usual à época, seja por conta do “transparente” ou da “compartilhada”.

5 Tive a honra de ser designado diretor-executivo do CGEE nessa assembleia, quando o professor Evando Mirra também foi designado para a função de presidente, ambos com a missão de preparar toda a documentação da instituição, em conformidade com os dispositivos da Lei 9637/98, que trata das Organizações Sociais, para posterior aprovação na primeira reunião do Conselho de Administração do Centro.

A fase de execução do projeto PNUD permitiu ao Centro reunir, inicialmente na forma de consultoria, lideranças acadêmicas de alto nível para a atuação direta nos embriões das Secretarias Técnicas dos Fundos Setoriais, o que emprestava grande credibilidade aos subsídios gerados pelo CGEE, que eram debatidos com as comunidades interessadas e posteriormente examinados pelos Comitês Gestores dos Fundos.

Não foi fácil, no entanto, a tarefa de harmonizar os processos de prospecção e análise de dados e informações, à luz das tecnologias disponíveis nessa ocasião. Por várias razões: (1) cada consultor/especialista trazia para o Centro seus próprios métodos e suas culturas institucionais, não necessariamente aquelas que a nova instituição valorizava; (2) prazos muito exíguos para a organização da informação; identificação e mobilização de *stakeholders*; e condução das etapas de uma metodologia baseada em *foresight*, esta ainda muito desconhecida no Brasil e que despertava desconfiança entre os especialistas e dirigentes; e (3) a própria ausência de uma metodologia expedita de *foresight*⁶, adaptada às necessidades do Centro, que pudesse ser empregada transversalmente no âmbito das Secretarias Técnicas dos Fundos.

Para muito além das dificuldades técnicas e administrativas enfrentadas naquele momento inicial do Centro - o esforço dispendido na identificação, seleção e contratação dos primeiros empregados do Centro; a elaboração e aprovação dos normativos internos; a aquisição de bens e o estabelecimento da infraestrutura operacional -, restava, ainda, a parte mais difícil: a da construção institucional que corresponderia à sua inserção harmônica no ambiente de C&T, nos âmbitos federal e estadual.

Os observadores da época hão de concordar que as perturbações de natureza institucional causadas pelo CGEE não foram pequenas. Consideradas somente as representações com assento nos Comitês Gestores dos Fundos no início da operação do CGEE, pode-se inferir o tamanho potencial das perturbações causadas pelo novo Centro e, principalmente, pela sua missão institucional. O diálogo com as agências reguladoras não fluía de forma fácil; as agências de fomento do MCT viam-se ameaçadas em suas estruturas de planejamento; o meio empresarial, rico em propostas de projetos do seu interesse, tinha que confrontá-los com as diretrizes estabelecidas de forma compartilhada, à luz de subsídios trazidos pelo CGEE. Isso para não falar do esforço de harmonização interna no MCT, no âmbito das suas Secretarias, voltado para o

6 No que diz respeito à abordagem prospectiva inicialmente adotada nos estudos do CGEE, foi desenvolvida uma metodologia de "prospecção de curto prazo", fundamentada no que havia de mais recente no campo de estudos de futuro no mundo. Missões da equipe técnica do Centro ao exterior e a realização, sob a coordenação do CGEE, de seminários focados em aspectos metodológicos, com a participação de especialistas do Brasil e do exterior, trouxeram consistência técnica e rigor metodológico às práticas iniciais adotadas pelo CGEE para a geração de subsídios técnicos aos Fundos.

exercício das suas novas funções no novo modelo de planejamento. Alguma coisa precisava ser feita, pelo menos no âmbito do ministério.

Foi com base nos pontos destacados anteriormente que se organizou e realizou, no período de 27 a 29 de setembro de 2001, o 1º *Workshop Modelo de Gestão dos Fundos Setoriais*, cujos resultados foram posteriormente informados em reunião com os dirigentes do MCT, de suas agências e do CGEE, no dia 13 de novembro do mesmo ano. Este *workshop* foi, também, o único do gênero e seus principais resultados foram a definição de “Gestão Integrada” no âmbito do MCT e, para que fosse implantada, a criação dos Grupos de Gestão Integrada (G4), um para cada Fundo Setorial. Ficaram também conhecidos como grupos “espelho”, em razão de serem compostos por técnicos oriundos de parte da representação obrigatória em cada Comitê Gestor, mais o CGEE.

Algumas das atribuições dos G4 eram, precisamente, as de “harmonizar as diferentes atribuições e proposições das instituições representadas no G4”; “reporta-se aos representantes institucionais previstos nos Comitês Gestores de cada Fundo”; e “organizar a implementação das ações determinadas pelos Comitês Gestores”, reflexos indiscutíveis das dificuldades trazidas pelo modelo de gestão compartilhada, na presença da nova instituição. Os G4 tiveram vida curta.

Na prática, após a qualificação do CGEE como Organização Social, por meio do Decreto nº 4.078, de 09 de janeiro de 2002, o Centro passa a ter sua agenda de trabalho mais fortemente orientada por demandas discutidas com a direção superior do MCT e pactuadas no Contrato de Gestão firmado com este ministério, modelo que prevalece até os dias de hoje.

Até a virada de governo, no início de 2003, o Centro produziu um incontável conjunto de estudos de alto nível em prospecção tecnológica e avaliação estratégica, em sua grande maioria associados ao desenvolvimento de uma agenda estratégica para a alocação de recursos oriundos dos Fundos Setoriais, além de estar presente nos momentos em que era solicitado pelo modelo de gestão compartilhada que se implantava.

A criação do CGEE foi, sem dúvida, uma inovação institucional criativa e ousada, somente possível pela altíssima vontade política dos dirigentes do País à época, em particular, daqueles que atuavam no MCT. Algo não usual para um País acostumado a se espelhar em iniciativas e modelos praticados em países do exterior, nem sempre ajustados às reais necessidades nacionais. Passados esses 15 anos de inserção do CGEE no ambiente de CT&I nacional, são muitos os elementos que corroboram para uma percepção positiva de que os líderes da época estavam corretos.

Referências

CALDAS, R. de A.; SANTOS, M. de M.; SANTOS, D.; ULLER, L. Gestão estratégica em ciência, tecnologia e inovação. **Parcerias Estratégicas**. n. 11, p.48-73, jun. 2001.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Apresentação. In: WORKSHOP Modelo de Gestão dos Fundos Setoriais. Teresópolis, set., 2001. 4p. **Relatório...** Teresópolis, 2001.

_____.Discussão dos procedimentos operacionais. In: WORKSHOP Modelo de Gestão dos Fundos Setoriais. Teresópolis, set., 2001. 6 p. **Relatório...** Brasília, 2001.

_____.**Um novo modelo para a Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: DF, set. 2001. 13 p.

MEIS, L. Preparando o futuro: a questão da educação para a ciência e tecnologia e do avanço do conhecimento. In: WORKSHOP no Caminho do Futuro. Brasília, dez., 2000, 38p. **Trabalho apresentado...** Brasília: 2000.

RIBEIRO, R.J. Ciências Humanas. In: WORKSHOP no Caminho do Futuro. Brasília, dez., 2000, 38p. **Trabalho apresentado...** Brasília: 2000.