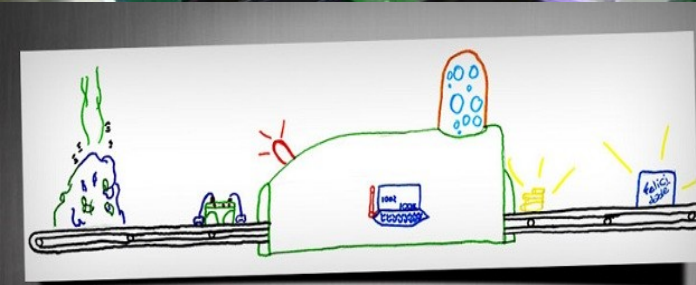




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

Ações a cargo do Ministério
do Desenvolvimento,
Indústria e Comércio
Exterior



Máquina de fazer coisas boas
Gabriel Pereira Sá (12 anos), filho de Rosângela Ramos, analista do FINEP

INOVAR é investir no FUTURO

Prêmio FINEP de Inovação 2011. Inscrições até 14 de outubro. Acesso: www.finep.gov.br/premio

Brasília, agosto de 2011

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 47080534.



**Relatório de levantamento operacional em ações a cargo do Ministério do
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**

TC nº 004.795/2011-3 Fiscalis nº: 145/2011

Ministro Relator: José Múcio Monteiro

Modalidade: Levantamento

Ato originário: Acórdão nº 332/2011 - Plenário (TC1090/2011-9)

Objetivo: aprofundar o conhecimento sobre as ações do Governo Federal relativas à atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de modo a identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de seus objetivos específicos e, conseqüentemente, subsidiar a escolha de futuras auditorias do Tribunal.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização nº 246, de 22/02/2011, e nº 956, de 06/05/2011.

Período de realização da auditoria: Planejamento de 14/02/2011 a 8/4/2011; Execução de 11/4/2011 a 31/5/2011; e Relatório de 1/6/2011 a 17/6/2011.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

| <u>Auditor</u> | <u>Matrícula</u> | <u>Lotação</u> |
|--|------------------|----------------|
| Almir Serra Martins Menezes Neto (coordenador) | 8083-7 | SEPROG |
| Luciana Nunes Goulart | 7681-3 | SEPROG |
| Melchior Sawaya Neto | 3175-5 | SEPROG |
| Rodrigo Greco de Moraes | 7714-3 | 5ª SECEX |

Supervisor:

| <u>Diretor</u> | <u>Matrícula</u> | <u>Lotação</u> |
|-----------------------|------------------|----------------|
| Paulo Gomes Gonçalves | 4553-5 | SEPROG |

Vinculação ministerial: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Vinculação no TCU: 5ª SECEX



Lista de siglas

| | |
|---------|---|
| ABDI | Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial |
| BNDES | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social |
| C,T&I | Ciência, Tecnologia e Inovação |
| CAMEX | Câmara de Comércio Exterior |
| CDB | Convenção sobre Diversidade Biológica |
| CGEN | Conselho de Gestão do Patrimônio Genético |
| CNPQ | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| Decom | Departamento de Defesa Comercial |
| Dirma | Diretoria de Marcas |
| Dirpa | Diretoria de Patentes |
| FINEP | Financiadora de Estudos e Projetos |
| FNDCT | Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| GTFAC | Grupo Técnico de Facilitação do Comércio |
| IAC | Instituições de Apoio ao Comércio |
| Inmetro | Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial |
| INPI | Instituto Nacional da Propriedade Industrial |
| ITC | International Trade Centre |
| MCT | Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MDIC | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior |
| MPE | Micro e Pequenas Empresas |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores |
| OEA | Operador Econômico Autorizado |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| P&D | Pesquisa e Desenvolvimento |
| PACTI | Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação |
| PDC | Política de Desenvolvimento da Competitividade |
| PDP | Política de Desenvolvimento Produtivo |
| PEIEX | Programa de Extensão Industrial Exportadora |
| Pintec | Pesquisa de Inovação Tecnológica |
| PITCE | Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior |
| PPA | Plano Plurianual |
| RLV | Receita Líquida de Vendas |
| SECEX | Secretaria de Comércio Exterior |
| SECOM | Serviço de Promoção Comercial |
| Suframa | Superintendência da Zona Franca de Manaus |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

Lista de tabelas

| | |
|--|----|
| TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, POR PROGRAMA FINALÍSTICO, DE 2007 A 2010. | 6 |
| TABELA 2 – ANÁLISE SWOT – AÇÕES DE FOMENTO À INOVAÇÃO. | 9 |
| TABELA 3 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS ÀS AÇÕES DE INOVAÇÃO. | 10 |
| TABELA 4 – ANÁLISE SWOT – MARCO REGULATÓRIO E AÇÕES DE FOMENTO À BIOTECNOLOGIA. | 15 |
| TABELA 5 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE BIOTECNOLOGIA. | 17 |
| TABELA 6 – QUANTITATIVO DE PROJETOS DE ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO QUE SE ENCONTRAVA SOBRESTADO. | 20 |
| TABELA 7 – QUANTITATIVO DE PROJETOS DE ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO QUE SE ENCONTRAVA SOBRESTADO. | 21 |
| TABELA 8 – QUANTITATIVO DE AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS DE ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO. | 22 |
| TABELA 9 – QUANTITATIVO DE AUTORIZAÇÕES CONCEDIDAS DE ACESSO AO PATRIMÔNIO GENÉTICO E CONHECIMENTO TRADICIONAL ASSOCIADO. | 22 |
| TABELA 10 – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO INPI RELACIONADOS À DIRETRIZ I – GARANTIA DA EFICIÊNCIA E DA QUALIDADE NO EXAME E REGISTRO DE DIREITOS. | 25 |
| TABELA 11 – ANÁLISE SWOT – GESTÃO DOS BACKLOGS DE PATENTES E DE MARCAS. | 26 |
| TABELA 12 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS À GESTÃO DOS BACKLOGS DE MARCAS E DE PATENTES. | 27 |
| TABELA 13 – SIMULAÇÃO DE CENÁRIO NECESSÁRIO PARA QUE O PRAZO PARA EXAME DO BACKLOG DE MARCAS SEJA DE 0,5 ANOS. | 30 |
| TABELA 14 – EVOLUÇÃO TEMPORAL DE DEPÓSITOS E DECISÕES SOBRE PATENTE, DE 2000 A 2010. | 30 |
| TABELA 15 – SIMULAÇÃO DE CENÁRIO NECESSÁRIO PARA QUE O PRAZO PARA EXAME DO BACKLOG DE PATENTES SEJA INFERIOR A QUATRO ANOS. | 31 |
| TABELA 16 – ANÁLISE SWOT – TRATAMENTO ADMINISTRATIVO NAS IMPORTAÇÕES (LICENCIAMENTO). | 35 |
| TABELA 17 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS AO TRATAMENTO ADMINISTRATIVO NAS IMPORTAÇÕES (LICENCIAMENTO). | 36 |
| TABELA 18 – ANÁLISE SWOT – DEFESA COMERCIAL. | 40 |
| TABELA 19 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS À DEFESA COMERCIAL. | 41 |
| TABELA 20 – COMPARATIVO DA BASE EXPORTADORA EM NOVE PAÍSES SELECIONADOS (BASE 2000). | 47 |
| TABELA 21 – CARACTERÍSTICAS DAS FIRMAS POR NÍVEL DE POTENCIAL EXPORTADOR. | 48 |
| TABELA 22 – ANÁLISE SWOT – PROMOÇÃO COMERCIAL. | 51 |
| TABELA 23 – RISCOS, EFEITOS ASSOCIADOS E CONTROLES EXISTENTES RELACIONADOS AO ÀS AÇÕES DE PROMOÇÃO COMERCIAL. | 52 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| FIGURA 1 – NÍVEIS PARA AFERIÇÃO DE DESEMPENHO DAS AÇÕES DE PROMOÇÃO COMERCIAL SEGUNDO O ITC. | 57 |
|---|----|

Lista de gráficos

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1 – HISTÓRICO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DESTINADOS AO MDIC, INCLUINDO PROGRAMAS NÃO FINALÍSTICOS (EM BILHÕES DE R\$). | 6 |
| GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BACKLOG DE PATENTES, DE 2002 A 2010. | 27 |
| GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BACKLOG DE MARCAS, DE 2000 A 2011. | 28 |
| GRÁFICO 4 – COMPARATIVO ENTRE PRAZOS E METAS DE CONCESSÃO DE MARCAS E PATENTES, DE 2006 A 2010. | 29 |
| GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DO DEPÓSITO DE PATENTES ENTRE 1970 E 2010. | 32 |
| GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DAS AÇÕES DE DEFESA COMERCIAL, DE 2006 A 2010. | 42 |
| GRÁFICO 7 – MEDIDAS DE ESTÍMULO ÀS EXPORTAÇÕES, POR TIPO, DE MAI./2008 A SET./2010. | 50 |



Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 1.1 OBJETIVO DO LEVANTAMENTO | 5 |
| 1.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO DO MDIC E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL | 5 |
| 1.3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS | 5 |
| 1.4 ESCOPO, MÉTODOS E PROCEDIMENTOS | 7 |
| 2. FOMENTO À INOVAÇÃO PRODUTIVA | 7 |
| 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 7 |
| 2.2 ANÁLISE DE RISCO | 8 |
| 3. FOMENTO À INOVAÇÃO EM BIOCÊNCIAS | 13 |
| 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 13 |
| 3.2 ANÁLISE DE RISCO | 14 |
| 3.2.1 <i>Entraves burocráticos à concessão de autorização para acesso e remessa de material genético</i> | 18 |
| 3.2.2 <i>Processos com pendência no CGEN e suas repercussões nos pedidos de patentes junto ao INPI</i> | 20 |
| 3.2.3 <i>Financiamento de projetos de Biotecnologia</i> | 22 |
| 3.2.4 <i>Relação entre institutos de pesquisa e empresas</i> | 23 |
| 4. GESTÃO DO PROCESSO DE EXAME DE MARCAS E DE PATENTES | 24 |
| 4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 24 |
| 4.2 ANÁLISE DE RISCO | 25 |
| 4.2.1 <i>Caracterização dos backlogs de marcas e de patentes</i> | 27 |
| 4.2.2 <i>Factibilidade da diminuição dos backlogs de Marcas e Patentes no curto-prazo</i> | 29 |
| <i>Marcas</i> | 29 |
| <i>Patentes</i> | 30 |
| 5. TRATAMENTO ADMINISTRATIVO NAS IMPORTAÇÕES (LICENCIAMENTO) | 33 |
| 5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 33 |
| 5.2 ANÁLISE DE RISCO | 34 |
| 6. DEFESA COMERCIAL | 39 |
| 6.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 39 |
| 6.2 ANÁLISE DE RISCO | 40 |
| 7. PROMOÇÃO COMERCIAL | 44 |
| 7.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA | 44 |
| 7.1.1 <i>As metas da Política de Desenvolvimento Produtivo relativas ao aumento das exportações</i> | 44 |
| <i>Ampliar a inserção internacional do Brasil</i> | 44 |
| <i>Aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras</i> | 45 |
| 7.1.2 <i>A base exportadora brasileira</i> | 46 |
| 7.1.3 <i>A importância das ações de Promoção Comercial</i> | 49 |
| 7.2 ANÁLISE DE RISCO | 50 |
| 7.2.1 <i>Coordenação na definição de uma estratégia de promoção comercial para o governo federal</i> | 52 |
| 7.2.2 <i>Estabelecimento de controles e indicadores para acompanhar as ações de promoção comercial</i> | 56 |
| 8. CONCLUSÃO | 59 |
| 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO | 60 |
| APÊNDICE A – ORGANOGAMA SÍNTESE E COMPETÊNCIAS DAS SECRETARIAS FINALÍSTICAS DO MDIC | 61 |
| APÊNDICE B – MARCO LÓGICO DO PROGRAMA DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE PROPRIEDADE INTELLECTUAL | 64 |
| APÊNDICE C – INDICADORES DE DESEMPENHO - APEX | 65 |
| APÊNDICE C – MEDIAS PLANEJADAS PELO MDIC PARA APERFEIÇOAR AS AÇÕES DE PROMOÇÃO COMERCIAL | 67 |
| REFERÊNCIAS | 68 |
| NOTAS DE FIM | 69 |

1. Introdução

1.1 Objetivo do levantamento

1. O presente levantamento, elaborado com fundamento nos incisos I e II do art. 238 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), é decorrente de deliberação constante do Acórdão nº 332/2011 do Plenário prolatado no TC 001.090/2011-9. O propósito do trabalho foi aprofundar o conhecimento das políticas e ações afetas à atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de modo a identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de seus objetivos específicos e, conseqüentemente, subsidiar a escolha de futuras auditorias do Tribunal. A partir das informações obtidas, foram identificadas possibilidades de fiscalizações, detalhadas em termo específico e sigiloso juntado ao processo, que contemplam as áreas apontadas como de maior risco.

2. Os eventos de risco devem ser entendidos como situações cuja probabilidade de ocorrência e impacto têm potencial de comprometer o resultado pretendido pela ação governamental. Não se trata, portanto, de situações comprovadas pela equipe em campo, mas de hipóteses que orientam a escolha de temas de fiscalização deste Tribunal, levando-se em conta o controle executado pelo órgão para monitorar o risco. Quanto maior a deficiência do controle, maior é a chance de ocorrência do evento indesejado.

1.2 Áreas de atuação do MDIC e estrutura organizacional

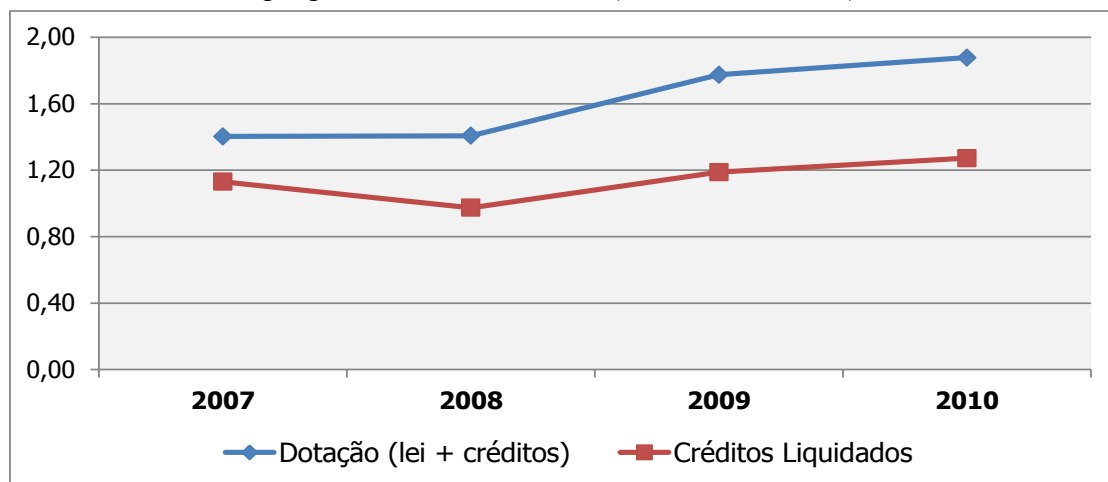
3. O MDIC foi criado pela Medida Provisória 1.911-8, de 29/07/1999, com competências nas seguintes áreas: a) política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; b) propriedade intelectual e transferência de tecnologia; c) metrologia, normalização e qualidade industrial; d) políticas de comércio exterior; e) regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; f) aplicação dos mecanismos de defesa comercial participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior; g) formulação da política de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e h) execução das atividades de registro do comércio. A Lei 10.683, de 28/05/2003, ratifica o Ministério com a mesma denominação.

4. A estrutura interna do MDIC, conforme organograma apresentado no Apêndice A, é composta por: a) Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX); quatro órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; dois conselhos – Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; quatro secretarias finalísticas – Secretaria do Desenvolvimento da Produção, Secretaria do Comércio Exterior, Secretaria de Comércio e Serviços e Secretaria de Inovação; e cinco entidades da administração indireta a ele vinculada. Estão vinculadas ao MDIC as seguintes entidades: a) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); b) Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); c) Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

1.3 Recursos orçamentários

5. Entre 2007 e 2010, o MDIC apresentou uma execução orçamentária média anual de R\$ 1,14 bilhão (créditos liquidados, contemplando os valores pagos no exercício e os inscritos em restos a pagar), com acumulado no período de R\$ 4,56 bilhões.

Gráfico 1 – Histórico dos recursos orçamentários destinados ao MDIC, incluindo programas não finalísticos (em Bilhões de R\$).



Fonte: Siga Brasil (Senado Federal).

6. A Tabela 1 mostra o histórico de execução orçamentária de 12 programas finalísticos gerenciados pelo MDIC e órgãos/entidades vinculados, segundo consta do Plano Plurianual (PPA), no período 2007 a 2010.

Tabela 1 – Evolução da execução orçamentária, por programa finalístico, de 2007 a 2010.

| Programa | Créditos Liquidados (R\$) | | | |
|--|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 0355 – Promoção das Exportações | 310.000 | 225.028 | 473.440 | 285.631 |
| 0392 – Pólo Industrial de Manaus | 63.739.053 | 56.841.813 | 53.533.926 | 48.441.724 |
| 0411 – Gestão das Políticas Industrial, de Comércio e de Serviços | 10.435.546 | 8.466.061 | 60.851.288 | 8.948.373 |
| 0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora | 16.700.343 | 16.559.510 | 21.452.692 | 22.488.068 |
| 0419 – Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de pequeno e Médio Porte | 135.505.599 | 34.062.755 | 21.354.712 | 25.621.160 |
| 0812 – Competitividade das Cadeias Produtivas | 1.639.010 | 3.129.124 | 2.575.480 | 3.033.328 |
| 1015 – Arranjos Produtivos Locais | 0 | 0 | 0 | |
| 1016 – Artesanato Brasileiro | 0 | 2.075.570 | 645.390 | 905.028 |
| 1020 – Interiorização do Desenvolvimento da Área de Atuação da Suframa | 163.722.857 | 23.793.041 | 41.277.606 | 30.922.894 |
| 1388 – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior | 2.744.120 | 2.500.000 | 5.500.000 | 4.038.302 |
| 0390 – Metrologia, Qualidade e Avaliação da Conformidade | 348.203.059 | 392.423.927 | 470.297.335 | 579.749.997 |
| 0393 – Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual | 137.206.066 | 162.104.771 | 181.892.760 | 198.923.387 |
| Total | 880.205.653 | 702.181.600 | 859.854.629 | 923.357.892 |

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal)

Obs: Crédito liquidado contempla os valores pagos no exercício mais os inscritos em restos a pagar.

1.4 Escopo, métodos e procedimentos

7. A metodologia utilizada neste Levantamento consistiu na aplicação das técnicas de Análise de Risco para Escolha de Temas de Fiscalização em especial o uso de matriz SWOTⁱ, buscando identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de objetivos relacionados a políticas gerenciadas ou compartilhadas pelo MDIC.

8. Foram indicadas como áreas prioritárias o **Comércio Exterior** e a **Inovação**. Além de serem áreas estratégicas para a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), possuem um caráter transversal, englobando todo o setor produtivo. Entendeu-se necessário estender a análise para o chamado sistema MDIC, que engloba, além das autarquias vinculadas ao ministério, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex,) a CAMEX e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Também se mostrou oportuno analisar o envolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), no que diz respeito às ações relativas ao fomento a inovação.

9. As informações constantes deste relatório foram produzidas tendo por fonte a utilização de: a) entrevistas; b) documentos obtidos junto aos órgãos visitados; c) relatórios de gestão; d) trabalhos técnicos de especialistas; e) pesquisa à Internet; e f) notícias veiculadas na imprensa.

2. Fomento à Inovação Produtiva

2.1 Contextualização e relevância

10. O crescente reconhecimento da associação entre inovação e o desenvolvimento econômico e social tem motivado, ao longo das últimas décadas, uma presença cada vez maior do tema na agenda de políticas públicas no Brasil. A Lei 8661/1993 é considerada um marco inicial na ênfase recebida pela inovação no setor produtivo nas políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I). A partir do final da década de 1990 começaram a serem instituídos os fundos setoriais que visavam criar condições mais estáveis de financiamento público para a área de C,T&I. A lei de Inovação (Lei 10973/2004) buscou aproximar as universidades e centros de pesquisa do setor produtivo. Em 2005, A Lei do Bem (Lei 11.196/2005) visou o aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivos fiscais para atividades relacionadas à inovação.

11. Importante também ressaltar o crescimento dos recursos destinados à área de C,T&I. Segundo o IBGE, o dispêndio federal direto nessa área saltou de aproximadamente R\$ 5,8 bilhões, em 2000, para R\$ 18,5 bilhões em 2009. Considerando o total investido na área pelo governo federal, governos estaduais, empresas estatais e não estatais, o valores investidos totalizaram R\$ 49,9 bilhões em 2009, contra R\$15,3 bilhões em 2000.

12. Diante dos instrumentos criados e do aumento de investimentos e incentivos, associado ainda ao crescimento expressivo do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro observado na segunda metade da década de 2000, criou-se a expectativa de um aumento correspondente das taxas de inovação no país. Essa expectativa se materializou na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do governo federal, em termos da macrometa estabelecida para a área: elevar o gasto privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de 0,49% do PIB, em 2005, para 0,65% em 2010. Essa meta está estreitamente associada ao pensamento acadêmico dominante, segundo o qual, o cerne de qualquer sistema inovativo bem sucedido está nas empresas. É lá que se dá a inovação, na busca de competitividade. Enquanto que as

universidades, organizações não governamentais e agências governamentais certamente contribuem para o processo inovador, o professor e pesquisador Glauco Arbix enfatizou que o setor empresarial é o único capaz de tornar conhecimentos e idéias em produtos, serviços, estratégias e novos modelos de negócios. Por outro lado, é necessário envolver toda uma gama de instituições públicas e privadas no processo inovador, a fim de garantir as complexas condições necessárias para o avanço na área.

13. Assim, a meta se torna acertada, por espelhar o grau de comprometimento empresarial com a inovação, e também porque o seu atingimento só será possível se todo um sistema de instituições, universidades, centros de pesquisa, agentes financiadores, instituições públicas reguladoras, entre outras, forem envolvidas de maneira bem articulada.

14. Além disso, essa meta da PDP converge com o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o que reforça seu caráter estrutural e transversal. Apesar disso, segundo estimativas do MCT, os gastos privados em P&D para 2010 ficaram em torno de 0,59% do PIB. Em 2008, o gasto relativo foi de 0,54%, o que representa uma taxa de crescimento de 0,05 pontos percentuais (p.p) em relação a 2005. Esse número é muito menor do que a taxa de crescimento registrada em países como Espanha (0,14 p.p), China (0,18 p.p) e Portugal (0,45 p.p) (Fonte: Community Innovation Survey (CIS e OCDE, apud Cavalcante e De Negri (2010)).

15. De acordo com o ranking global da inovação do **Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology** e do **Joint Research Centre of the European Commission** apresentado por Triebnigg (Novembro, 2007), o Brasil encontra-se na 42ª posição num grupo de 49 países com um **global summary innovation index** de 0,22. O índice analisa as atividades inovadoras, criação, difusão e aplicabilidade de conhecimento, e propriedade intelectual. Um dos principais motivos para o baixo nível inovativo brasileiro é o reduzido volume de recursos destinados às atividades inovativas, em especial as de P&D interna e externa. As empresas brasileiras investem cerca de 0,77% das suas receitas líquidas de vendas (RLV) em P&D interna, 0,34% em projeto industrial e outras preparações técnicas, 0,23% na introdução de inovações no mercado e somente 0,09% em P&D externa. A única atividade que recebe mais de 1% da RLV das empresas é aquisição de máquinas e equipamentos (1,31%).

16. Apesar de parte desse insucesso poder ser atribuído à crise financeira internacional, entende-se que uma análise mais criteriosa sobre a efetividade das ações e instrumentos empreendidos em virtude dos obstáculos que se apresentam precisa ser conduzida a fim de entender a questão.

2.2 Análise de risco

17. Em função do contexto apresentado acima, procedeu-se à criação de uma matriz SWOT como instrumento que pudesse orientar a percepção dos riscos, causas e consequências envolvidos. A matriz SWOT e o risco, efeitos e mecanismos de controle, relativos às ações de fomento à Inovação estão sintetizados nas Tabelas 2 e 3 a seguir.

Tabela 2 – Análise SWOT – ações de fomento à Inovação.

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|---|---|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> Existência de canais abertos de comunicação com entes importantes da indústria, do comércio e dos serviços (p.ex. fóruns de competitividade). Existência de informações precisas sobre a situação (Pintec). Crescimento do volume de recursos destinados ao fomento à inovação. | <ul style="list-style-type: none"> Consenso político e social sobre a necessidade de políticas públicas que fomentem a inovação como condição para o desenvolvimento do país. Crescimento econômico e maior exposição das empresas brasileiras à concorrência internacional. Internacionalização de empresas brasileiras. Melhoria da base científica do país, com grande formação de mestres e doutores. Setor industrial com grande capacidade instalada. | |
| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
| - | Fraquezas | Ameaças | - |
| | <ul style="list-style-type: none"> Baixa atuação do MDIC na implementação e formulação de políticas públicas voltadas para o fomento à inovação. A ABDI, criada pela PITCE, por ser um serviço social autônomo, não teria poderes nem instrumentos de política para coordenar a complexa rede de relações com outros ministérios e instituições com relativa autonomia. Falta de coordenação dos instrumentos, ações e políticas voltadas para o incremento da capacidade inovadora. Falta de instrumentos de financiamento para as etapas pós-bancada dos projetos de inovação de produto. | <ul style="list-style-type: none"> Principais setores empresariais brasileiros não são de média-alta e alta tecnologia, levando a que parte dos recursos que poderiam ser aplicados em inovação sejam apropriados por setores de baixa e média-baixa tecnologia. Ausência de focalização em setores de média-alta e de alta tecnologia, que têm maior capacidade de gerar inovações importantes. Inexistência de mecanismos formais de avaliação de empresas incentivadas (fonte: texto de Mansueto Almeida). Ausência de metas de longo-prazo para a política de inovação (fonte: texto de Mansueto Almeida). Ampla dominância das empresas não residentes nas áreas mais intensivas em tecnologia (fonte: dados de patentes no INPI). Ausência de proteção de empresas brasileiras de capital nacional em investimentos de inovação. Baixa cultura de inovação das empresas brasileiras. Baixo nível de cooperação entre universidades e centros de pesquisa com as empresas. Baixo número de doutores e pesquisadores nas empresas. | |

18. Diante das fraquezas e ameaças apontadas, buscou-se identificar aquelas que estariam diretamente relacionadas à atuação governamental. Assim, chegou-se ao seguinte quadro de risco:

Tabela 3 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados às ações de Inovação.

| Riscos | Efeitos | Controles |
|--|---|--|
| Ações pulverizadas, com lacunas e possíveis contradições que podem comprometer a eficiência global do conjunto das ações. | Não atingimento das metas relativas à inovação, com resultado aquém dos meios empregados. | Não identificado. |
| Instrumentos de financiamento inadequados e insuficientes para superar os obstáculos necessários para aumentar o nível de inovação das empresas brasileiras. | Incapacidade de fomentar o aumento do investimento privado em P&D. | Há um esforço realizado pela FINEP e BNDES para aperfeiçoar esses instrumentos, mas ainda são incipientes. |

19. A leitura das fraquezas e ameaças descritas na SWOT revela que as ações e os instrumentos empreendidos podem não estar perfeitamente alinhados com a meta estabelecida na PDP, o que por si só constitui um dos principais riscos associados às políticas de fomento à inovação.

20. Um estudo realizado em 2009 mostra que de um total de 13.433 projetos aprovados no âmbito dos fundos setoriais, apenas 1.831 (14%) têm participação de empresas (De Negri, 2009). Esse resultado aponta para uma concentração de recursos nas universidades e explica em parte o resultado expressivo na publicação de artigos e o inexpressivo resultado na obtenção de patentes. O Brasil é responsável por 2,5% dos artigos publicados em periódicos científicos internacionais indexados no **Institute for Scientific Information (ISI)**, considerado referência para dados comparativos. Por outro lado, é responsável por apenas 0,1% das patentes depositadas no **United States Patent and Trademark Office (USPTO)**, também considerado referência para fins de comparação de produção de patentes internacionais.

21. Esses dados se coadunam com a opinião do Professor Gilson Geraldino, da Universidade Católica de Brasília. Em entrevista à equipe de auditoria, o professor afirmou que *“pesquisa é uma coisa, e desenvolvimento é outra. Não necessariamente quem é líder em pesquisa é também líder em inovação. A pesquisa fica centrada em universidades e centros de pesquisa”*.

22. Isso se daria porque, conforme sustentam alguns autores, a despeito do consenso sobre a necessidade de inovação no setor produtivo, e apesar da Lei de Inovação permitir a alocação de recursos públicos na forma de subvenções diretas nas empresas, os gestores tendem a serem mais conservadores na alocação dos recursos, que acabam se concentrando nas universidades e centros de pesquisa. Para Viotti (2008):

Seja pelas diferenças de natureza, seja pela longa tradição da prática institucionalizada, as agências públicas têm facilidade para lidar, apoiar e estimular instituições de ensino e pesquisa, mas muita dificuldade em fazer algo similar envolvendo diretamente empresas.

23. O Problema fica agravado porque parece haver um distanciamento entre as universidades e centros de pesquisa e as empresas, fazendo com que a cadeia de inovação seja quebrada. Segundo o professor Gilson Geraldino, é mais simples fazer a interação entre universidades privadas e empresas, em função da estrutura jurídica, da cultura organizacional e dos limites fiscais, do que entre universidades públicas e empresas.

24. Na opinião do professor Segen Farid Estefen – Diretor de Inovação e Tecnologia da COPPE/UFRJ, o grande problema é *“atravessar o vale: existe o desenvolvimento tecnológico, mas como levar isso para o mercado?”*. Para o professor Mario Salermo, falta financiamento que leve os produtos dos testes de bancada (dentro das universidades) para a produção de escala (nas empresas).

25. Segundo o Diretor de Inovação da FINEP, João De Negri, no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) existe um grande problema de viés acadêmico, e, assim, os recursos destinados à inovação nem sempre chegam às empresas. Como resultado, os desembolsos do FNDCT cresceram exponencialmente de 1998 a 2008, mas os indicadores da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) de esforços tecnológicos se mantêm praticamente constantes. Ou seja, os recursos têm ido para a academia. Para o diretor da FINEP, essa falta de articulação entre universidade e empresa não se apresenta em outros países. Já no Brasil,

por um lado, existe a posição cultural da academia contrária ao desenvolvimento de projetos para empresas (isso tem melhorado atualmente, mas ainda precisa avançar mais, principalmente em centros menores), por outro lado, há também uma visão ruim do empresariado, que desvaloriza o valor dos estudos feitos pela academia: em muitas situações, os empresários pensam que são eles que sabem como fazer e assim, não procuram se aproximar da academia.

26. Apesar disso, há grandes exemplos de desenvolvimento tecnológico brasileiro cuja base estaria nas parcerias empresas-universidades, como, por exemplo, Petrobrás, Embraer, Embrapa. Mas esses exemplos, embora relevantes, não traduzem uma interação sistemática, fruto de uma política que favoreça essa interação.

27. Ainda segundo De Negri, no caso brasileiro, uma instituição que vem buscando fazer esse casamento entre universidade e empresas é a FINEP. Só que a FINEP ainda está *“muito universidade e pouco empresa”*, embora possua alguns projetos de apoio a universidades associadas a empresas, como é o caso do Parque Tecnológico do Fundão. Isso se dá porque há predominância de pessoas da academia nos comitês que elaboram os editais dos fundos setoriais. Esses comitês são criados para direcionar a estratégia de investimento. Embora o Conselho do FNDCT estabeleça as diretrizes gerais, elas são genéricas, dispersas e múltiplas por natureza, de modo que a influência dos comitês na elaboração de edital acaba sendo decisiva.

28. Segundo o dirigente, *“o papel do MDIC nos comitês da FINEP poderia ser mais forte para direcionar investimentos para esses projetos cooperativos”*. A integração universidade-empresa ainda é muito incipiente, e insuficiente para alavancar o fluxo de inovação no país.

29. Outro dado preocupante é o número de pesquisadores doutores nas empresas. Brito Cruz (novembro de 2007) aponta que o número de pesquisadores nas empresas ainda precisa aumentar consideravelmente. Para ele, a pouca inovação no setor privado do Brasil está ligada à carência de cientistas trabalhando em empreendimentos privados. No Brasil, diferentemente de vários outros países, como EUA, Inglaterra, Coreia e Itália, as atividades de P&D são majoritariamente realizadas no setor acadêmico e não no setor empresarial (LIMA, 2008).

30. Na Pintec 2008, 58% das empresas apontaram a falta de pessoal qualificado como um dos principais obstáculos à inovação. Brito Cruz (abril de 2008) destacou o seguinte dado estatístico: *“Por ano, o Brasil forma mais de quatro vezes o número de doutores na área de ciências da computação que a Índia, ainda que internacionalmente, a Índia é o único país emergente de reconhecida excelência nas ciências da computação”*. Segundo o INEP (2006),

são formados cerca de 30.000 mestres e 10.000 doutores por ano no Brasil. Há, portanto, fortes indícios de que a questão não é falta de mão de obra qualificada, mas onde está localizada essa mão de obra.

31. Em suma, tem-se o seguinte quadro: a grande maioria dos recursos públicos destinados à inovação parece acabar nas universidades e centros de pesquisa, a cooperação entre essas instituições públicas e as empresas é limitada e os pesquisadores estão primordialmente fora das empresas. Esse quadro parece explicar em parte os resultados do país em termos de inovação, e também a direção que as políticas públicas dever apontar se pretendem avançar nessa questão. Mas estes não são os únicos problemas apontados pelos especialistas e pelas pesquisas.

32. Outro fator relevante diz respeito à disponibilização dos instrumentos de financiamento para o setor produtivo. Primeiramente há a já referida apropriação de boa parte dos recursos direcionados para inovação pela academia. Mas não é só, há também uma pulverização de recursos. Segundo Moraes (2009), os recursos da FINEP aplicados em subvenções entre 2007 e 2009 foram pulverizados *“por um grande número de projetos de pequeno porte, com baixo impacto na competitividade global do país”*. Isso se daria pela dificuldade institucional de se estabelecer prioridades. A falta de prioridades resultaria na pouca efetividade dos instrumentos disponíveis. Hoje a FINEP tem em torno de 120 projetos em carteira, para avaliação.

33. Além dos fatores apontados, há também indícios de falta de financiamento para toda a cadeia inovativa. O BNDES, apesar da competência para a concessão de crédito ao setor produtivo, tem dificuldades para alocar recursos destinados à inovação, seja no sentido de fazer projeções da capacidade de pagamento, ou da ausência de garantias reais por parte das empresas interessadas em recursos para inovação. Segundo De Negri, o BNDES não financia projetos com alto nível de risco (os projetos já têm que ter algum nível de comprovação de aceitação de mercado). O BNDES financia linhas de produção. Não há uma continuidade dos objetos financiados pela FINEP e pelo BNDES.

34. O importante, segundo De Negri, é ter um maior casamento entre o desenvolvimento de produtos e o financiamento das linhas de produção, para garantir continuidade de processo. *“Atualmente, a integração, quando ocorre, não é formal, ocorre em alguns casos, mas não de forma institucionalizada. Vai muito da pressão das próprias empresas, em cada caso”*. Essa posição é compartilhada também pelo professor Mário Salermo.

35. Essa situação se traduz num sentimento de falta de recursos públicos para financiamento de atividades inovadoras. Segundo os dados da Pintec 2008, 22% das empresas inovadoras utilizaram ao menos um instrumento de apoio governamental. Sendo que o principal instrumento utilizado foi o financiamento para compra de máquinas e equipamentos (14%) e o menos utilizado foi o de subvenção econômica (0,5%). Além disso, 52% das empresas industriais alegaram escassez de fontes de financiamento como um dos principais obstáculos à inovação.

36. Numa pesquisa realizada pela ABDI com 302 empresas inovadoras emergentes (porte médio) que não são exportadoras, mas investem em P&D, 99% do investimento é feito com recursos próprios. Quando indagadas pelas razões de não recorrerem a recursos públicos, alegaram desconhecimento e falta de credibilidade em relação a linhas de crédito públicas (receio dos empresários quanto às exigências do governo que poderiam surgir posteriormente à contratação).

37. Concluindo, o insucesso na realização da meta contida na PDP, aumentar o investimento privado em P&D, dada a sua importância estratégica, e dados os obstáculos e dificuldades apontados acima, sugerem um quadro de extrema complexidade e risco na implementação das políticas públicas voltadas ao fomento da inovação. Parece que os elementos levantados acima, ainda que incompletos e incipientes, associados a materialidade e relevância envolvidos, são suficientes para mostrar a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a efetividade das políticas públicas intentadas.

38. Ressalta-se ainda o caráter transversal das políticas envolvidas, que demandam atuação não apenas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, mas também de algumas entidades a ele vinculadas, como a ABDI, o INPI e o Inmetro e o BNDES, bem como de outras Pastas, como o MCT, e outros órgãos de fomento, como a FINEP.

39. Em pesquisa ao sistema de Jurisprudência do Tribunal, não foram identificados trabalhos recentes compreendendo os riscos identificados neste capítulo inerentes às ações de fomento à inovação produtiva.

3. Fomento à Inovação em Biociências

3.1 Contextualização e relevância

40. O setor de biotecnologia, ao lado de outros setores tais como nanotecnologia, indústria de defesa, energia nuclear, tecnologia de informação e comunicação e complexo de saúde, é considerado como área estratégica da atual política industrial do país. Esse setor é considerado importante primeiramente pelo fato de o Brasil ser detentor da maior fatia de biodiversidade do planeta, abrigando 13% de todas as espécies existentes. E, segundo, pelo fato de representar setor fundamental para o desenvolvimento da inovação e, conseqüentemente, para o crescimento da economia.

41. Apesar de ser considerado estratégico para a política industrial, existem indícios de que o setor de biotecnologia não vem sendo priorizado para recebimento de financiamentos, para projetos de inovação, por parte das instituições públicas de fomento. Esses indícios são em parte corroborados pelo fato de os indicadores de inovação não estarem sendo impactados no volume e na velocidade considerados adequados por alguns especialistas (CAVALCANTE, L.R. & DE NEGRI, F, 2011).

42. Deve-se destacar que o potencial de desenvolvimento da biotecnologia no país é bem grande. O setor possuía, em 2007, percentual considerável de empresas jovens e pequenas. Desse total, 25% foram fundadas depois de 2005 e 50% depois de 2002. Enfatiza-se também que muitas das empresas são incubadasⁱⁱ (35%), conforme dados da Fundação Biominas (2007), mencionados por Saccaro Júnior (2011). Por sua vez, o tamanho da área de biotecnologia deve ser medido não só pelas empresas eminentemente biotecnológicas mais também por outros setores que demandam produtos desse, como são os casos de áreas industriais, principalmente a farmacêutica, agrícolas e de produção de energia.

43. Em termos de participação no mercado internacional, tem-se que a quantidade de empresas brasileiras atuantes nas áreas de biociênciasⁱⁱⁱ, no ano de 2007, situou-se em torno de (350), muito inferior a de outros países emergentes como são os casos de Índia, com 800, e China, com 500, que possuem menos biodiversidade em seus territórios, conforme informação extraída da ABDI (2010), que utilizou como fonte os dados coletados pela **Global Bioeconomy Consulting LLC** (2007).

44. Gerar ambiente regulatório apropriado para esse setor, contudo, não representa tarefa fácil. Por um lado, são requeridos recursos para financiamento de investimentos de risco para o desenvolvimento de tecnologias cujos resultados são incertos. Por outro lado, faz-se necessário regular a forma de acesso e remessa de material extraído do patrimônio genético de forma a incentivar à produção e a absorção de tecnologia por empresas nacionais, sem comprometer o meio ambiente.

45. Muito se comenta das grandes riquezas que a biodiversidade brasileira pode gerar, contudo, deve-se destacar que a biodiversidade, caso reste inexplorada, não gera nenhum tipo de riqueza. Sendo que, conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), a utilização econômica desses recursos de forma sustentável representaria estratégia adequada não só de geração mais também de preservação dessas riquezas.

3.2 Análise de risco

46. O objetivo principal dessa seção do levantamento é o de apontar os riscos incorridos pelo marco regulatório setorial para alcance dos principais objetivos das políticas públicas na área, que é a de fomentar a produção e a inovação de produtos biotecnológicos de forma sustentável. O setor de biotecnologia é alcançado por grande diversidade de políticas públicas que requerem monitoramentos e avaliações contínuas com o objetivo de certificar se os objetivos estão sendo alcançados de forma harmônica.

47. Trata-se de um setor que possui grande potencial de desenvolvimento no Brasil. Dada sua grande biodiversidade e uma razoável dotação de capital humano e infraestruturas de pesquisa, o país possui alguns dos pressupostos considerados adequados para o desenvolvimento do setor. Outras forças, relacionadas ao ambiente interno do marco regulatório de fomento à biotecnologia, presentes na análise SWOT são: a) existência de legislação para fomento à inovação (Lei do Bem, Lei da Inovação, Política de Desenvolvimento da Biotecnologia (Decreto 6.401/2007)), considerada boa para padrões internacionais; b) setor de biotecnologia considerado formalmente estratégico pelos documentos que delinham a política industrial brasileira; c) tradição científica em biotecnologia; d) correto financiamento da pesquisa básica; e) pujança do setor agrícola.

48. No ambiente externo, destaca-se o fato de os mercados internacionais para produtos biotecnológicos nas áreas de saúde, alimentos e energia movimentarem bilhões de dólares, tornando muito promissores os investimentos no setor. Esse fato deve incentivar que o governo continue tendo postura ativa, principalmente por meio do financiamento de capitais de risco. Também deve ser destacada que a relação dos institutos de pesquisa nacionais com instituições de pesquisa estrangeiras é considerada razoável por alguns especialistas (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007).

49. A geração de marco regulatório apropriado para o setor deve procurar conciliar distintos tipos de interesse que por vezes se apresentam como antagônicos. Assim, representa objetivo de qualquer política de biotecnologia a preservação do meio ambiente. Esse objetivo, contudo, pode levar à criação de regulamentações excessivamente estritas que causem desincentivos à produção. A tomada de decisões no setor de biotecnologia é severamente dificultada pela grande transversalidade do tema que abrange à competência de diversos organismos públicos (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Propriedade Intelectual, etc).

50. Exemplo da dificuldade na tomada de decisões, relacionado ao marco regulatório de biotecnologia, refere-se à regulamentação do acesso e da remessa de material genético proveniente da biodiversidade brasileira. Nesse marco regulatório foi previsto a constituição do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) constituído por 18 órgãos públicos que representam setores que por vezes possuem políticas divergentes entre si. As dificuldades para operacionalização do marco regulatório será objeto de análise mais profunda na seção subsequente, que analisará em maior profundidade os riscos envolvidos para alcance dos objetivos do setor.

51. Uma consequência relevante do excesso de exigências para exploração dos recursos da biodiversidade pode ser a diminuta produção decorrente da falta de investimentos no setor. Segundo Saccaro Júnior (2011), o número de processos de bioprospecção aprovados pelo CGEN entre, 2002 e 2009 seria de apenas 25.

52. Outra questão que pode estar desincentivando a produção no setor, refere-se ao elevado número de processos que ainda não receberam número de autorização do CGEN para acesso e remessa a material genético devido ao fato de os pesquisadores terem acessado ao material antes de solicitar autorização ao Conselho. O fato de não se seguir os trâmites legais apropriados aponta para outro problema que é o baixo conhecimento dos pesquisadores sobre o conteúdo das normas existentes para regulamentação do setor. Torna-se peculiar que grande parte dos solicitantes de autorização de acesso e remessa, com processos pendentes de resultado, são entidades públicas de pesquisa tais como Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade de São Paulo (USP), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Petrobrás.

Tabela 4 – Análise SWOT – marco regulatório e ações de fomento à Biotecnologia.

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|---|--|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Brasil detentor da maior biodiversidade do planeta; • Pujança do setor agrícola (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007); • Brasil possui legislação para fomento à inovação (Lei do Bem, Lei da Inovação, etc) considerada boa para padrões internacionais (DE NEGRI & KUBOTA, 2008); • Setor de Biotecnologia considerado estratégico pela política industrial brasileira; • Existência de razoável dotação de projetos de biotecnologia em estágio de pesquisa e que podem ser aproveitados para etapa de produção; • Tradição científica em biotecnologia (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007); • Correto financiamento das pesquisas básicas e aplicadas (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007). | <ul style="list-style-type: none"> • Mercados Internacionais para produtos biotecnológicos nas áreas de saúde, alimentos e energia movimentam bilhões de dólares, tornando muito promissores investimentos no setor; • A relação dos institutos de pesquisa nacionais com instituições de pesquisa estrangeiras é considerada razoável | |

| - | Ambiente Interno | Ambiente Externo | - |
|---|---|--|---|
| | Fraquezas | Ameaças | |
| | <p><u>Regulação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tomada de decisões dificultada dado transversalidade da política de fomento à Biotecnologia, o que, por vezes, produz posições antagônicas de diferentes organismos públicos; • Regulação para acesso e remessa de patrimônio genético é considerada muito restritiva por alguns pesquisadores do setor (Artigo Fapesp intitulada “Emaranhado Burocrático”, 2011); • Número grande de projetos de biotecnologia sobrestados no CGEN devido ao fato de pesquisadores terem acessado material genético antes de solicitar autorização; • Impasse para obtenção de patentes devido a não obtenção de número de autorização por parte do CGEN; <p><u>Financiamento e produção</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Indícios fortes de baixos níveis de investimento e produção no setor (SACCARO JÚNIOR, 2011); • Indícios de que empreendimentos de Biotecnologia não vêm recebendo tratamento preferencial por parte de financiamentos públicos. • Financiamentos de empreendimentos nascentes, considerado deficiente por agentes do setor (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007); • Problemas de continuidade no fornecimento de financiamentos (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007); • Aversão de cientistas em tornarem-se também empreendedores (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007); • Colaboração entre empresas e instituições de pesquisa ainda precisa ser melhorada (MARQUES & GONÇALVES NETO, 2007). | <ul style="list-style-type: none"> • Como decorrência da legislação ser restritiva e o setor ser relativamente inexplorado no país, pode se estar incentivando à apropriação ilegal do patrimônio genético por meio de biopirataria e do patenteamento de inovações que poderiam estar sendo produzidas e apropriadas por empresas nacionais. | |

53. Cabe ressaltar, que o impasse com os processos de acesso e remessa de material genético causa também insegurança jurídica devido à exigência do número de autorização do CGEN para aprovação dos pedidos de patente. As patentes, como conhecido pela literatura econômica, geram estímulos aos pesquisadores dado que as mesmas garantem monopólio sobre o uso e comercialização dos inventos, por período de 20 anos para o caso brasileiro. A não emissão dessas patentes desincentiva a produção no setor pelo fato de os pesquisadores e empreendedores associados não poderem usufruir da totalidade dos benefícios que o marco regulatório sobre propriedade intelectual deveria proporcionar.

54. Esses fatores de desestímulo à produção no setor de biotecnologia podem levar ao incentivo à apropriação ilegal do patrimônio genético por meio de biopirataria e do patenteamento de inovações no exterior. Esses inventos poderiam estar sendo apropriados internamente por empresas nacionais caso a pesquisa e a produção fossem adequadamente incentivadas no país. Assim, uma forma de combater essas práticas poderia ser pelo fomento ao desenvolvimento do setor de biotecnologia que, caso bem implantado, poderia não só

umentar a produção de produtos biotecnológicos como também contribuir para a preservação da biodiversidade.

55. O financiamento, principalmente a projetos nascentes, o incentivo à parceria entre institutos de pesquisa e empresas, além de uma maior cultura empreendedora por parte dos cientistas, são fatores que poderiam também contribuir para o crescimento da produção e da capacidade inovativa do setor.

56. Segundo pesquisa realizada com agentes atuantes no setor de biotecnologia, uma grande dificuldade por que passam cientistas, empresários e investidores desse setor da economia refere-se às indefinições do marco regulatório relacionado ao tema (MARQUES & GONÇAVES NETO, 2007).

57. As principais dificuldades presentes no marco regulatório seriam, segundo a mencionada pesquisa: a) a operacionalização da legislação de patente; b) os normativos relacionados ao acesso ao patrimônio genético da biodiversidade brasileira; c) legislação sobre biossegurança. Nessa seção discorreremos apenas sobre os dois primeiros tópicos, dado que foram encontradas, pela equipe de auditoria, evidências de obstáculos para a correta operacionalização desses marcos regulatórios.

58. Para iniciar a discussão sobre o marco regulatório de acesso e remessa de material genético no Brasil, é importante apresentar o histórico de sua criação. Entre as décadas de 1980 e 1990 foi reconhecida, por parte da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a soberania de cada país sobre os recursos genéticos provenientes da biodiversidade das respectivas nações. Essa orientação possui o objetivo de preservar para o país as riquezas de sua biodiversidade, impedindo que outros países se apropriem dessas, principalmente por meio de patenteamento de produtos no exterior.

59. Conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), o marco regulatório estabelecido pela CDB reconheceu o direito das comunidades indígenas e tradicionais sobre seu conhecimento tradicional. Caso esse conhecimento seja utilizado em atividades de bioprospecção, as mencionadas comunidades devem ser ressarcidas pelo seu uso na geração de produtos biotecnológicos.

60. Os principais riscos e efeitos associados ao tema marco regulatório de biotecnologia estão descritos na Tabela 5. Esses podem ser classificados, de forma agregada, em riscos regulatórios e riscos de fomento à produção que engloba aspectos financeiros, de associação entre empresas e entidades de pesquisa e de desenvolvimento de cultura empresarial por parte de cientistas.

Tabela 5 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao desenvolvimento do setor de biotecnologia.

| Riscos | Consequências | Controles |
|---|--|---|
| Desestímulo a investimentos e à absorção de tecnologia em biotecnologia devido à insegurança jurídica para acesso e remessa de material genético. | <ul style="list-style-type: none"> - Produção no setor muito inferior ao seu potencial; - Absorção de tecnologia realizada em velocidade abaixo do considerado desejável; - Perda de "timing" para desenvolvimento de novas tecnologias em um contexto internacional em que demais países são bastante competitivos no setor. | O Comitê Nacional de Biotecnologia, possui ações e monitora aspectos relacionados ao melhoramento de marcos regulatórios. |

| Riscos | Consequências | Controles |
|--|---|--|
| A apropriação dos inventos de biotecnologia, por meio de patentes e de outros tipos de títulos de propriedade industrial, não estarem nos níveis adequados. | - Desestímulo à produção e a inovação no setor de biotecnologia devido ao fato de os inventores não poderem usufruir integralmente dos benefícios de seu invento; - Geração de descrença sobre a eficácia do sistema de propriedade intelectual como mecanismo de proteção para às inovações do setor. | Similares aos controles presentes no item anterior. |
| Projetos de biotecnologia não estarem alcançando suas potencialidades devido a problemas com financiamentos, estímulo à associação entre instituições de pesquisa e empresas e cultura empreendedora por parte de comunidade científica. | - Produção e inovações gerados pelo setor muito inferior ao seu potencial. - Baixa dissiminação de tecnologia entre institutos de pesquisa e empresas o que impede a transformação dos inventos em produtos comercializáveis. | Necessidade de melhorias no sistema de monitoramento da aplicação dos recursos para financiamento de investimentos para inovação. Deve ser certificado se os projetos escolhidos são os mais adequados e se os recursos estão efetivamente sendo aplicados em inovações. |

61. No marco regulatório desenvolvido pela CDB está previsto que a bioprospecção só pode ocorrer com o consentimento prévio do país detentor do patrimônio genético sobre o qual é realizado a pesquisa. Caso países estrangeiros queiram bioprospectar em outros países devem realizar contratos com empresas nacionais, sendo os projetos sujeitos a análise por órgão público competente.

62. Conforme mencionado por Saccaro Júnior (2011), já ocorreram algumas parcerias para bioprospecção pelo mundo, sendo a Costa Rica frequentemente citada como pioneira nesse tipo de contrato de cooperação internacional. Sendo que o Brasil situa-se em posição bem inferior a esse país em termos de quantidades de parceria existentes, o que significa que o país absorve pouca tecnologia transferida de outros centros mais desenvolvidos.

63. A regulamentação do marco regulatório da CDB no Brasil iniciou-se com a edição da Medida Provisória (MP) 2.052/2000 que atualmente vigora sob o nº 2.186/2001. A principal determinação dessa MP é que o acesso ao conhecimento tradicional associado e ao patrimônio genético existente no país, bem como sua remessa, somente sejam efetivados por meio de autorização da União, e institui como autoridade competente para esse fim o CGEN.

3.2.1 Entraves burocráticos à concessão de autorização para acesso e remessa de material genético

64. A MP 2.186/2001 além de sofrer do problema de legitimidade, uma vez que não foi resultado de amplo debate entre agentes do setor, sofre da crítica de parte considerável da comunidade acadêmica pela existência de critérios demasiadamente rígidos e burocráticos que inviabilizam ou retardam a pesquisa com material genético no país.

65. Exemplos dessa crítica podem ser observados em depoimentos sobre demora na avaliação de processos por parte do CGEN, conforme citações abaixo extraídas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (2011):

Minha solicitação levou sete anos para ser atendida. Claro que é necessário haver uma legislação que combata a biopirataria, mas ela não pode ser um obstáculo para o trabalho dos cientistas. *Depoimento de Roberto Berlinck – Professor do Instituto de Química de São Carlos da USP.*

Dois anos é o ciclo de vida de um produto no mercado. *Depoimento de Rodolfo Gutilla – Diretor de Assuntos Corporativos e Relações Governamentais da Natura, reclamando de que a empresa não pode esperar dois anos por uma autorização de pesquisa no CGEN.*

66. Outra história de morosidade, na atuação do CGEN, refere-se ao caso da empresa Extrata Moléculas Naturais que em 2004 obteve do CGEN licença para constituir uma coleção de extratos com finalidades comerciais. A licença obtida, conforme artigo da (FAPESP, 2011), não permite que a extratoteca possa ser utilizada pela Extracta para a pesquisa e desenvolvimento de produtos, conforme citação abaixo:

A regulação vigente exige que cada projeto seja registrado no CGEN e isso é um processo de pelo menos 11 meses, antes que se possa iniciar a bioprospecção do banco. *Depoimento de Antônio Paes Carvalho – Presidente da Extracta e Professor da UFRJ.*

67. Caso emblemático da demora do CGEN, em regularizar processos relativos a acesso a material genético, refere-se a um projeto temático financiado pela Fapesp. O projeto, que contava com a participação de 40 cientistas, iniciou-se em 2005 e encerrou-se em 2009 devido ao fato da não obtenção de licença junto ao CGEN para estudo das plantas objeto da pesquisa. Segundo a coordenadora do projeto, Vanderlan Bolzani, o processo foi interrompido porque o CGEN julgou não dispor de procedimentos internos capazes de avaliar e conceder a autorização.

68. Outros obstáculos à pesquisa referem-se ao impedimento de transporte de folhas e plantas, que contêm material genético a ser objeto de pesquisa, para outras localidades. A professora Maria de Fátima das Graças Fernandes da Silva, do Laboratório de Produtos Naturais da Universidade Federal de São Carlos, citou as dificuldades encontradas em estudo sobre o combate de pragas em madeiras nobres realizados no norte do país:

Introduziu-se o mogno-africano, que é resistente a um inseto que ataca o mogno da região, mas ele agora vem sendo atacado por um fungo. Precisávamos trazer para São Paulo o material doente e o fungo, mas isso no aeroporto não passa.

69. Também em termos de impedimento para transporte de folhas e ramos finos, temos que, em 2006, o Professor Massuo Kato, do Instituto de Pesquisa da USP, foi impedido no aeroporto de Belém/PA de embarcar para São Paulo com folhas e ramos finos de espécime de Piper e Peperomia, coletadas legalmente por uma botânica do Museu Emílio Goeldi. O pesquisador pensou que a licença para coleta também abrangia a licença para seu transporte, o que não era o caso e fez com que a pesquisa se retardasse ainda mais.

70. Todas essas questões fazem com que se pense na necessidade de equilíbrio entre preservação do meio ambiente e incentivo à ciência. Nesse sentido, deve-se ter em mente que, conforme palavras de professora do Instituto de Química de Araraquara da Universidade Estadual Paulista (Unesp), a biodiversidade em seu estado natural, sem pesquisa, não possui valor econômico:

A falta de conhecimento mais profundo sobre biologia, química e farmacologia de alguns ambientalistas e fiscais induz a análises simplistas sobre a biodiversidade, e a impressão que se tem é que as plantas dos biomas brasileiros são fontes milionárias – folhas representam dólares!.

(...)

Em seu estado fundamental, a biodiversidade não tem o valor que lhe é atribuído. A natureza é uma fonte inesgotável de formas de vida, levou muitos anos de evolução, regulação, adaptação, mas não dá nada de mão beijada a ninguém. Nós é que temos que entendê-la, estudá-la em todos os aspectos para que possamos descobrir seu funcionamento e o que ela pode oferecer, ou o que podemos copiar dessa riqueza.

71. Outro empecilho de natureza burocrática apontada pelos agentes operantes no setor refere-se à necessidade de solicitação de anuência prévia do titular da área em que for retirado o material genético. As dificuldades apontadas por Saccaro Júnior (2011) relacionam-se com a dificuldade na identificação dos indivíduos responsáveis pela área e o exato mapeamento da mesma. Também é apontado como obstáculo às negociações que precisam ser travadas com grupos com realidades e culturas muito distantes das dos pesquisadores.

72. Para finalizar essa subseção deve ser destacado que o CGEN delegou parcela de suas atribuições para o IBAMA e para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). As atribuições delegadas até o momento referem-se à análise de processos de pesquisa científica, em que ainda não se vislumbra aplicação comercial oriunda das pesquisas realizadas. O CGEN, como forma de aumentar a eficiência operativa do sistema, planeja aumentar essas delegações para outros órgãos públicos, como é o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em relação a processos que possam gerar produtos relacionados à saúde ou a produtos farmacêuticos.

3.2.2 Processos com pendência no CGEN e suas repercussões nos pedidos de patentes junto ao INPI

73. Desde 2007 o setor de bioprospecção passa por situação de incerteza jurídica. O problema decorre do fato de muitos pesquisadores terem acessado material proveniente do patrimônio genético da biodiversidade brasileira sem pedir autorização prévia ao CGEN, o que contraria o disposto na Medida Provisória 2.186/2001.

74. Essa situação fez com que 100 projetos, ou eminentemente de acesso ao patrimônio genético ou de acesso conjunto ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado, fossem sobrestados entre os anos de 2002 e 2011, conforme informações presentes nas Tabelas 6 e 7, e passassem a ter insegurança jurídica quanto à sua validade.

Tabela 6 – Quantitativo de projetos de acesso ao Patrimônio Genético que se encontrava sobrestado.

| Período | Pesquisa científica | Bioprospecção | Desenvolvimento tecnológico | Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico | Total |
|----------------|----------------------------|----------------------|------------------------------------|--|--------------|
| 2002 | | | | | |
| 2003 | | | | | |
| 2004 | | 1 | | 1 | 2 |
| 2005 | | 4 | 4 | 4 | 12 |
| 2006 | | 2 | 9 | 11 | 22 |
| 2007 | | 4 | 8 | 4 | 16 |
| 2008 | | | | 11 | 11 |
| 2009 | | | 5 | 5 | 10 |
| 2010 | | | 10 | 1 | 11 |
| 2011 | | | | | |
| Total | | 11 | 36 | 37 | 84 |

Fonte: Planilha I da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

Tabela 7 – Quantitativo de projetos de acesso ao Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado que se encontrava sobrestado.

| Período | Pesquisa científica | Bioprospecção | Desenvolvimento tecnológico | Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico | Total |
|----------------|----------------------------|----------------------|------------------------------------|--|--------------|
| 2002 | | | | | |
| 2003 | | | | | |
| 2004 | | | | | |
| 2005 | 2 | 1 | | | 3 |
| 2006 | 3 | | 1 | 1 | 5 |
| 2007 | 1 | 1 | | 2 | 4 |
| 2008 | 1 | | | | 1 |
| 2009 | | | | 1 | 1 |
| 2010 | | | 1 | | 2 |
| 2011 | | | | | |
| Total | 8 | 2 | 2 | 4 | 16 |

Fonte: Planilha III da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

75. Em monitoramento, TC 010.936/2009-0, realizado sobre o Acórdão 1097/2008-P observou-se que o INPI editou as Resoluções de nº 207/2009 e 208/2009 que eliminaram a obrigatoriedade de declaração de acesso emitida pelo CGEN no ato do depósito do pedido de patente, visando dar mais tempo para que os processos sejam solucionados no âmbito do CGEN e que conseqüentemente possam ser sanados também no âmbito do INPI.

76. Por meio do Ofício de Requisição nº 10-145/2011, foi solicitado ao INPI às seguintes informações: a) fornecimento da relação de pedidos de patentes de processos não finalizados no INPI que não obtiveram o número de autorização do CGEN, informando para cada processo: i) data de entrada do processo no INPI; e ii) data limite para apresentação do nº de autorização do CGEN; b) fornecimento da relação de pedidos de patentes que foram negados ou que o interessado desistiu do pleito pelo fato de não possuir o número de autorização do CGEN. A intenção do pedido foi a de caracterizar quais os projetos estariam com datas limites para apresentação de número do CGEN próximas de serem atingidas.

77. Por sua vez, o INPI alegou que as informações solicitadas somente poderiam ser dadas caso fosse concedido maior tempo para sua resposta. Cabe esclarecer que na avaliação da equipe de levantamento as informações solicitadas não deveriam demandar demasiado tempo, pois se referem apenas a datas que deveriam fazer parte dos sistemas informatizados do instituto. De todo o modo a informação solicitada não é essencial para caracterizar que os prazos estão vencendo e que tanto o CGEN como o INPI devem ser o mais céleres possível no sentido de que os processos de pedidos de patente não sejam negados pela falta de número de autorização para acesso e remessa de material genético da biodiversidade brasileira.

78. Como estratégia, para resolver a situação dos projetos paralisados no CGEN, pelas razões apontadas, tem-se que o CGEN editou a Resolução de nº 35, de 27/04/2011, que definiu diretrizes e critérios para regularização de processos que: a) acessaram componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado, para fins de pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico, sem autorização legal; b) acessaram componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado e explora economicamente produto ou processo resultante desse acesso, sem autorização legal; c) diversamente daquele que realizou o acesso, explora economicamente produto ou processo oriundo de acesso a componente do patrimônio genético e/ou conhecimento tradicional associado, sem anuência do Poder Público ao Contrato de Utilização do Patrimônio Genético e de Repartição de Benefícios (CURB).

79. Para finalizar essa seção, deve ser destacado que os impactos negativos da operacionalização do marco regulatório sobre bioprospecção se refletem sobre alguns indicadores de produção do setor. Assim, tem-se que foram concedidos apenas 60 autorizações para acesso a material genético entre os anos de 2002 e 2011, uma média de 6 por ano no período, conforme Tabelas 8 e 9 a seguir.

Tabela 8 – Quantitativo de autorizações concedidas de acesso ao Patrimônio Genético.

| Período | Pesquisa científica | Bioprospecção | Desenvolvimento tecnológico | Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico | Autorização especial coleção ex situ | Projetos incluídos em portfólios de autorizações especiais | Total |
|--------------|---------------------|---------------|-----------------------------|---|---|--|-----------|
| 2002 | | | | | | | |
| 2003 | | | | | | | |
| 2004 | | | | | | | |
| 2005 | | | | 2 | | | 2 |
| 2006 | | 3 | | 2 | 2 | | 7 |
| 2007 | 1 | 5 | 4 | 3 | 1 | | 14 |
| 2008 | | 5 | | 1 | | 2 | 8 |
| 2009 | | 1 | 4 | 1 | | 8 | 14 |
| 2010 | | | 2 | 2 | | 4 | 8 |
| 2011 | | | | | | | |
| Total | 1 | 14 | 10 | 11 | 3 | 14 | 53 |

Fonte: Planilha IV da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

Tabela 9 – Quantitativo de autorizações concedidas de acesso ao Patrimônio Genético e Conhecimento Tradicional Associado.

| Período | Pesquisa científica | Bioprospecção | Desenvolvimento tecnológico | Bioprospecção + Desenvolvimento tecnológico | Total |
|--------------|---------------------|---------------|-----------------------------|---|----------|
| 2002 | | | | | |
| 2003 | | | | | |
| 2004 | | | | | |
| 2005 | 1 | | | | 1 |
| 2006 | 3 | | | | 3 |
| 2007 | | 1 | | | 1 |
| 2008 | | 1 | | | 1 |
| 2009 | 2 | | | | 2 |
| 2010 | | | | | |
| 2011 | | | | | |
| Total | 6 | 2 | | | 8 |

Fonte: Planilha VI da Nota Informativa nº 24/DBG/SBF/MMA.

80. Outro indicador, que demonstra o pouco aquecimento do setor na última década, refere-se ao número de contratos de transferência de tecnologia existente no período. Esses contratos montaram a apenas três, conforme planilha de número IX presente na Nota Informativa de nº 24/DBG/SBF/MMA. Essa quase inexistência de transferência de tecnologia é preocupante para a capacidade inovativa do setor que vem sustentando-se apenas com o conhecimento produzido no país, em um contexto em que o setor de biotecnologia é altamente desenvolvido internacionalmente.

3.2.3 Financiamento de projetos de Biotecnologia

81. Além de aspectos relacionados ao marco legal, existem outras questões referentes a políticas públicas que devem ser levadas em consideração para que o setor opere de forma

eficiente. A primeira delas refere-se ao financiamento de projetos no setor que requer instrumentos financeiros próprios, dado o alto risco envolvido neles.

82. Os projetos de biotecnologia, conforme MARQUES & GONÇAVES NETO (2007), usualmente nascem nas universidades e centros de pesquisa, sendo que na maioria dos casos os pesquisadores necessitam de recursos para compra de equipamentos, materiais e pagamento de corpo técnico. Esses custos são relativamente altos em comparação com outros setores com altos níveis de emprego de tecnologia, como é o caso do setor de tecnologia da informação.

83. Os instrumentos tradicionais de financiamento devem ser aperfeiçoados para serem eficazes no mercado de biotecnologia. Isso se dá pelo fato desses projetos necessitarem de altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, que podem ou não levar ao desenvolvimento de produtos com boa aceitação comercial, e pelo fato de os cientistas envolvidos nesses projetos não possuírem ativos reais para serem colocados em garantia pelos empréstimos concedidos.

84. Como mencionado por MARQUES & GONÇAVES NETO (2007) os capitais de risco, usualmente financiados por uma modalidade de capital conhecida como “venture capital”, além de não requererem garantias reais, implicam que os retornos dos investidores dependem da lucratividade dos projetos. Esse tipo de retorno difere dos financiamentos tradicionais que remuneram o investidor pelos juros e principal do capital emprestado independentemente do projeto ser rentável ou não. O “venture capital” também é caracterizado por ser um financiamento de longo-prazo e pela disponibilização de suporte administrativo e de gestão para o projeto.

85. Os principais fornecedores de “venture capital” no Brasil são o BNDES e a FINEP. O suporte para pequenas e médias empresas é recente segundo MARQUES & GONÇAVES NETO (2007), iniciando-se em 1998. O principal programa de “venture capital” brasileiro, chamado INOVAR, é atualmente gerido pela FINEP que, em 2007, já havia concedido financiamentos para aproximadamente 100 projetos.

86. O mercado de “venture capital” foi avaliado por agentes operantes do setor de biotecnologia (ver MARQUES & GONÇAVES NETO (2007)) como Nota 2 (dois) em uma escala de Likert que pontua os diferentes níveis da seguinte forma: 0 – inexistente; 1 – ruim; 2 – fraco; 3 – médio; 4 – bom e 5 – excelente. Uma justificativa para nota fraca para esse item foi a legislação incidente sobre o setor de biotecnologia que não especifica de forma precisa as “regras do jogo” em um contexto que o investidor já necessita assumir mais riscos que o usual. Outra queixa dos agentes pesquisados foi que os financiamentos haviam se concentrado no eixo Rio-São Paulo.

3.2.4 Relação entre institutos de pesquisa e empresas

87. Conforme ressaltado por MARQUES & GONÇAVES NETO (2007), a inovação industrial em Biotecnologia depende da integração entre pesquisas básica/aplicada e desenvolvimento do produto. O setor de biotecnologia é extremamente dependente das pesquisas realizadas nas universidades e nos centros de pesquisa. Contudo, o sentimento dos agentes operantes no setor é de que a comunicação entre empresas e centros de pesquisa é ainda fraca no geral, apesar de haver boas exceções, como são os casos da Embrapa com os produtos rurais e da Fiocruz com as companhias farmacêuticas.

88. Uma explicação para essa baixa comunicação entre empresa e instituições de pesquisa refere-se ao número reduzido de empresas biotecnológicas operantes no país. Dessa

forma o fomento às empresas do setor e ao nascimento de novas empresas pode representar fator importante para o desenvolvimento da biotecnologia no país.

89. Em pesquisa ao sistema de Jurisprudência do Tribunal, não foram identificados trabalhos recentes compreendendo os riscos identificados neste capítulo inerentes às ações de fomento à inovação em biociências.

4. Gestão do Processo de Exame de Marcas e de Patentes

4.1 Contextualização e relevância

90. Os direitos de propriedade intelectual existem para garantir que os inventores obtenham rentabilidade justa por seus inventos. Eles concedem, por determinado período, direito de monopólio sobre o uso, a comercialização e o licenciamento de outros interessados em utilizar os inventos. Esses direitos são necessários pela natureza da atividade de inovação, que requer longos períodos de maturação para que os projetos alcancem seus resultados. Os direitos de propriedade ajudam a combater às práticas de imitação e engenharia reversa, que se utilizam dos benefícios das inovações sem incorrer em seus custos.

91. No Brasil, o órgão responsável pela outorga de direitos de propriedade é o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI), fundado em 11/12/1970. O INPI é uma autarquia federal vinculada ao MDIC, fazendo parte do chamado Sistema MDIC. Esse instituto é responsável pela outorga dos seguintes direitos de propriedade: a) concessão de patentes; b) registro de marcas; c) averbação de contratos de transferência de tecnologia e de franquia empresarial; d) registros de programa de computador; e) registros de desenho industrial; f) indicações geográficas; g) registros de topografia de circuitos integrados.

92. Cabe destacar que esse Instituto possui uma atuação muito mais abrangente que aquela meramente cartorial. São também atribuições suas, a disseminação da cultura da propriedade intelectual entre pesquisadores, empresários e outros agentes atuantes em setores de inovação. Outra corrente de atribuições refere-se à preocupação com a melhoria do marco regulatório nacional e internacional sobre propriedade intelectual.

93. Em 2007, os técnicos do INPI juntamente com os técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaboraram modelo de marco lógico do programa “Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual” (Apêndice B). Nesse documento foram destacados os principais problemas enfrentados para alcance de seus objetivos, bem como a relação entre esses problemas e a vulnerabilidade do sistema de propriedade intelectual. Também foram delineados o objetivo geral do programa e seus objetivos estratégicos.

94. Os principais problemas que o INPI deveria atacar, segundo o marco lógico elaborado, foram os seguintes: a) baixa integração normativa e operacional no âmbito regional e internacional; b) demandas não atendidas em tempo hábil; c) vulnerabilidade dos direitos de propriedade intelectual; d) reduzido exercício do direito de formalização e proteção de propriedade intelectual. Cabe ressaltar, que esses problemas, segundo técnicos do INPI entrevistados durante este levantamento, continuam atuais.

95. Em decorrência dos problemas mencionados, surgem riscos importantes para o correto funcionamento do sistema de inovação do país. Primeiramente, caso o sistema de propriedade intelectual não esteja funcionando adequadamente, pode ocorrer desestímulo ao desenvolvimento tecnológico, uma vez que os inventores não são capazes de usufruir de

remuneração justa pelo seu invento. Por sua vez, esse desestímulo ocasiona perda de competitividade para a economia nacional, com a geração de menos invenções, e incentivos à pirataria. Todo esse contexto faz com que a economia tenha menos possibilidades de crescimento, o que gera como consequência menor poder de arrecadação.

96. Apesar de todos os problemas, mencionados acima, serem importantes para o desenvolvimento de um sistema de propriedade intelectual sólido, centraremos a análise na questão das demandas não atendidas em tempo hábil. Essa escolha deve-se ao fato de esse tópico relacionar-se a outros problemas como é o caso do reduzido exercício do direito de formalização e proteção de propriedade intelectual no país. Um dos fatores causadores desse último problema pode ser a falta de credibilidade do sistema, ocasionado pela demora nos processos de concessão de direitos de propriedade intelectual em serem concluídos.

97. Outra razão para escolha desse tópico deve-se ao fato de ele contribuir para a mitigação de todos os riscos mencionados acima. A garantia de maior eficiência e qualidade na resolução de processos de propriedade intelectual provocaria estímulo ao desenvolvimento tecnológico, dada a maior estabilidade e celeridade conferida ao retorno dos projetos criadores de inovações. O que ocasionaria maior competitividade nos mercados inovadores, gerando desestímulo à pirataria e conseqüente aumento na arrecadação de impostos.

98. Em seu planejamento estratégico para o período 2007 a 2011, o INPI estabeleceu oito diretrizes estratégicas sendo que a primeira possui a seguinte redação: “*Garantia da eficiência e da qualidade no exame e registro de direitos*”. Essas diretrizes são detalhadas no seguinte quadro:

Tabela 10 – Objetivos estratégicos do INPI relacionados à Diretriz I – Garantia da eficiência e da qualidade no exame e registro de direitos.

| Objetivos estratégicos | Detalhamento |
|---|--|
| 1- Examinar marcas com alta qualidade em prazo inferior a um ano a partir do depósito do pedido de marca | • Otimizar os processos de exame de marcas do INPI. |
| 2- Examinar patentes com alta qualidade em prazo inferior a quatro anos a partir do depósito do pedido de patente | • Estruturar os serviços de exame de patentes do INPI de modo a garantir sua qualidade e presteza. |
| 3- Uniformizar a interpretação da Lei da Propriedade Industrial | • Aperfeiçoar a estrutura de revisão das decisões do INPI. |

99. Desta forma, observa-se que o INPI concede importância estratégica para os processos de concessão de patentes e registros de marcas. Na Seção 4.2.2 é desenvolvida análise sobre a factibilidade da redução dos **backlogs** de marcas e patentes. Por **backlog** entende-se o histórico de acumulação de trabalho num determinado período de tempo. O objetivo deste trabalho é o de apresentar a magnitude do problema e discutir a factibilidade de redução do estoque de processos no curto prazo.

4.2 Análise de risco

100. Desde a década de 1990, o INPI vem lidando com o problema do aumento de estoques de processos de concessão de patentes e registros de marcas. Com a volta do crescimento econômico, na primeira década do século atual, vem aumentando a demanda por processos de propriedade intelectual. Nesse contexto, o INPI teve que dar início a um

processo de reestruturação interna com o objetivo de aumentar sua capacidade de análise de processos.

Tabela 11 – Análise SWOT – Gestão dos Backlogs de Patentes e de Marcas.

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|---|---|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Valorização adequada da questão dos Backlogs em seu Planejamento Estratégico (problema já vem sendo objeto de políticas do INPI a mais de uma década); • O combate aos Backlogs de patentes e marcas é considerado como objetivo estratégico do Plano Estratégico do INPI. Existem metas para que problema esteja equacionado até 2014; • Existem projetos no âmbito do INPI para combater o problema, por meio da contratação de novos funcionários e por meio de medidas que incrementem a produtividade dos trabalhadores (principalmente em termos de investimento em sistemas de informática). | <ul style="list-style-type: none"> • Reformulação que está sendo implantada no Sistema MDIC pode levar ao reconhecimento do Sistema de Proteção Industrial como estratégico, com possível priorização de recursos para a área. | |
| - | Fraquezas | Ameaças | - |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Potencial perda de corpo técnico, com experiência, por motivo de transferência para outros órgãos ou empresas ou aposentadoria; • Em termos legais, o processo de exame de patentes possui alguns prazos que potencialmente retardam a concessão dos pedidos, como é o caso dos 36 meses concedidos aos depositantes de patente para que os mesmos solicitem o exame final. Nesse período o INPI não realiza nenhum exame analítico sobre o pedido, contrariando prática adotada, por exemplo, pelo European Patent Office; • Carências diferenciadas de examinadores em distintas áreas de conhecimento. | <ul style="list-style-type: none"> • Incapacidade de absorção de mão-de-obra, na quantidade considerada adequada, devido ao alto grau de especialização requerido (potenciais servidores devem possuir ao menos mestrado em área afim) e da não competitividade dos salários ofertados; • Caso o Brasil aumente sua produção de bens ou processos inovadores poderá haver aceleração na demanda pela concessão de novas patentes e pelo registro de marcas. Nesse cenário, seria necessário incrementar mais do que proporcionalmente o número de examinadores, caso o desejo de redução dos Backlogs seja logrado; • Defasagem intrínseca existente nas medidas tomadas para incremento da força de trabalho dado que são necessários, em média três anos, para que novos examinadores logrem níveis adequados de produtividade. | |

101. O Programa de Reestruturação do INPI teve início em 2004, logo após a implantação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Um dos principais propósitos do Programa foi o de buscar maior eficiência na solução dos **backlogs** de marcas e de patentes. Ações foram tomadas na área de recursos humanos com a contratação de 330 novos servidores em 2006 e o estabelecimento de um novo plano de carreiras. Também foram tomadas ações no sentido de automatização dos processos do INPI, tendo como exemplo: a implantação do módulo e-Marcas, integrante do sistema e-INPI.

102. Apesar de as medidas que vêm sendo tomadas desde 2004 e da consciência sobre o problema pelo seu corpo diretivo, o INPI vem tendo muitas dificuldades para diminuir os **backlogs** de marcas e de patentes. A explicação para esta situação está presente na Análise SWOT apresentada na Tabela 11. Ela baseia-se principalmente nas dificuldades existentes

para formação e manutenção de quadro profissional de altíssimo nível técnico, que em muitos casos são cobiçados por outras empresas ou órgãos públicos ou privados.

Tabela 12 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados à gestão dos **backlogs** de Marcas e de Patentes.

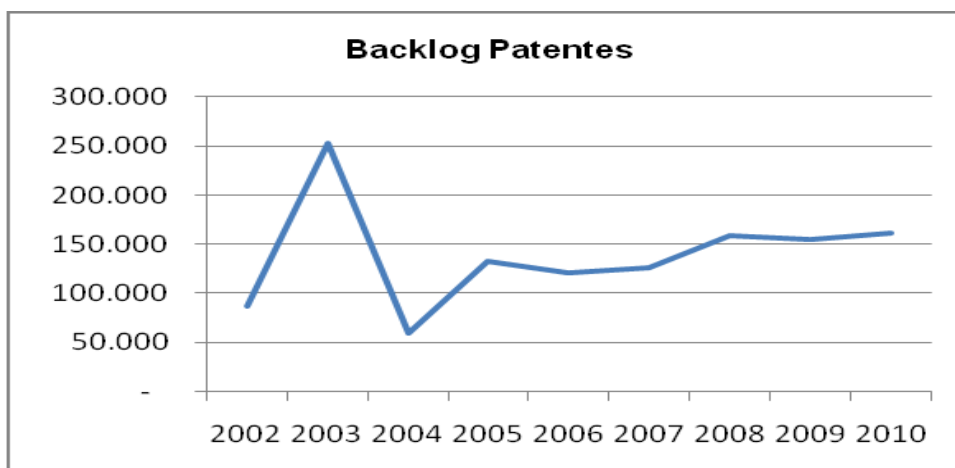
| Riscos | Consequências | Controles |
|---|--|---|
| Não alcance, no curto-prazo, da meta de análise de processos de registro de marcas em prazo de até 0,8 anos, conforme previsto no Plano Plurianual de 2008 a 2011. | - Perdas econômicas para proponentes de pedidos de registros de marcas; - Descrédito do sistema de registro de marcas. | - acompanhamento semanal por parte da Dirma da evolução dos dados relacionados ao backlog; - controle da produtividade dos examinadores. |
| Não alcance, no curto-prazo, da meta de análise de processos de concessão de patentes em prazo de até 3,5 anos, conforme previsto no Plano Plurianual de 2008 a 2011. | - Perdas econômicas para proponentes de pedidos de concessão de patentes; - Descrédito do sistema de concessão de patentes. | - O art. 2º da Resolução nº 262/11 do INPI estabelece o monitoramento dos projetos estratégicos prioritários do Instituto. Destaca-se que o primeiro deles é o projeto de solução do backlog de patentes; - Os procedimentos adotados e relatórios de monitoramento deverão ser objeto de ampla divulgação, inclusive através da Página do INPI na Internet. |

103. Na próxima seção será apresentada a magnitude dos **backlogs** de marcas e patentes e vamos discutir cenários possíveis e necessários para mitigação desse problema.

4.2.1 Caracterização dos backlogs de marcas e de patentes

104. O **Backlog** de patentes vem crescendo desde 2004. Depois de atingir o valor mínimo na série nesse ano, o **backlog** vem seguindo tendência crescente. No ano de 2010, o **backlog** atingiu a marca de 161.609 processos. Cabe destacar que destes 161 mil processos, aproximadamente 86,5 mil são processos que deram entrada no INPI entre os anos de 2000 e 2010, sendo que os restantes 75 mil processos são de antiguidade superior a 11 anos.

Gráfico 2 – Evolução histórica do **backlog** de Patentes, de 2002 a 2010.

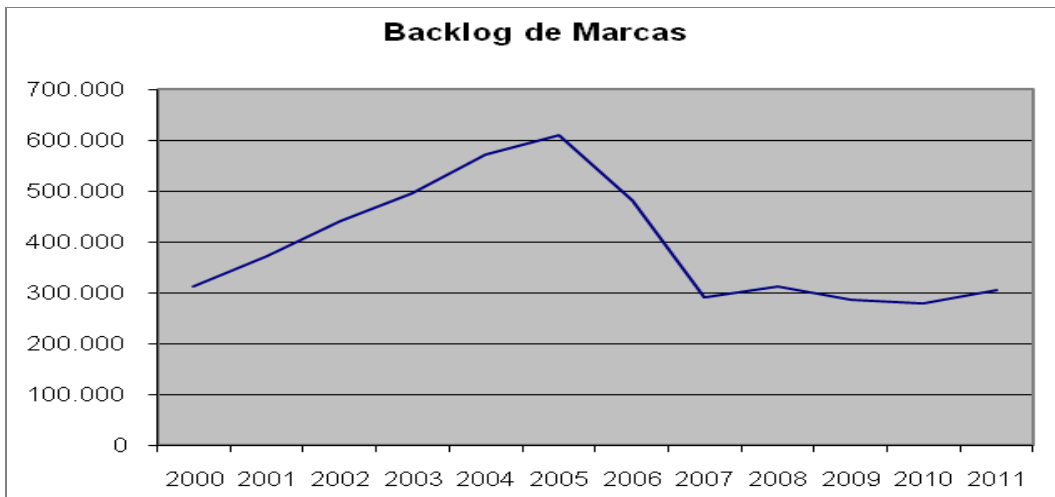


Obs.: A série de **Backlog** foi construída pela multiplicação das decisões sobre patentes realizadas pelo INPI (Dados enviados pelo INPI em resposta ao Ofício de Requisição nº 5-45/2011) multiplicados pelo indicador prazo de concessão de patentes (extraído das publicações do Plano Plurianual).

105. Esse crescimento do tamanho do **backlog** parece contraditório com os esforços realizados pelo INPI para aumentar o seu quadro funcional e com as melhorias nos processos de trabalhos, principalmente pela sua maior informatização, ocorridos após o ano de 2004.

106. Por sua vez, o **backlog** de marcas, depois de alcançar um pico de aproximadamente 600 mil processos entre 2005 e 2006, sofreu drástica redução, caindo para metade, ficando em torno de 300 mil processos em 2007. A série desde então vem tendo um comportamento estável com o **backlog**, mantendo-se na faixa de 300 mil processos.

Gráfico 3 – Evolução histórica do **backlog** de Marcas, de 2000 a 2011.



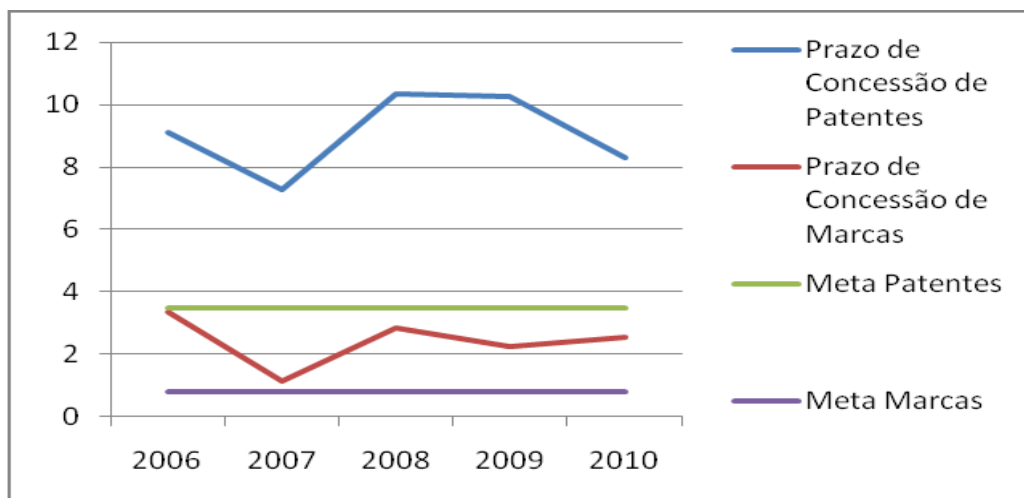
Obs.: A série de **Backlog** foi construída pela multiplicação das decisões sobre patentes realizadas pelo INPI (Dados enviados pelo INPI em resposta ao Ofício de Requisição nº 5-45/2011) multiplicados pelo indicador prazo de concessão de patentes (extraído das publicações do Plano Plurianual).

107. Para melhor compreensão desses resultados, deve ser enfatizado que o conceito de **backlog** isoladamente pouco diz a respeito da capacidade do INPI de analisar os processos de marcas e patentes. Por essa razão foi desenvolvido outra natureza de indicador, conhecida como “prazo de concessão de patentes/marcas”, que apresenta quanto tempo é necessário para resolução dos processos pendentes, dada a capacidade atual do instituto de encerrar processos por meio de decisões finalísticas, ou seja, decisões que não podem ser revertidas.

108. Conforme mencionado pelo INPI na “Resposta Ofício nº 5-145-2011”, o prazo para resolução dos **backlogs** nunca pode ser zero, dado que existem prazos legais que precisam ser cumpridos antes da finalização dos processos. Assim, esse prazo mínimo para o caso das marcas situa-se em torno de quatro meses, enquanto para o caso de patentes situa-se em quatro anos. Esses prazos representam metas, consubstanciadas no Plano Plurianual (PPA), a serem alcançados pelos indicadores “prazo de concessão de patentes” e “prazo de concessão de marcas”.

109. A situação é apresentada no Gráfico 4. Observa-se que a média desses prazos situa-se em torno de nove anos para o caso de patentes e 2,5 anos para o caso das marcas. Esses valores estão bem acima das metas do PPA, que são de 3,5 anos e 0,8 anos respectivamente. O INPI está pleiteando que a meta de 3,5 anos mude para quatro anos, devido ao fato de que é esse o prazo factível conforme a Lei de Propriedade Industrial.

Gráfico 4 – Comparativo entre prazos e metas de concessão de Marcas e Patentes, de 2006 a 2010.



Fonte: INPI; PPA.

4.2.2 Factibilidade da diminuição dos backlogs de Marcas e Patentes no curto-prazo

110. Nessa seção será abordada a factibilidade da resolução do problema dos **backlogs** de marcas e patentes no curto prazo, até o ano de 2015. Serão discutidos possíveis cenários sobre a evolução das séries e processos entrantes no INPI e da respectiva capacidade de resolução de processos por parte das Diretorias de marcas e Patentes do INPI.

Marcas

111. O principal fator para redução do prazo de exame do **backlog** de marcas, segundo técnicos da Diretoria de Marcas (Dirma), é a contratação de novos funcionários. Desde 2006, o número de examinadores reduziu-se em aproximadamente 50%, contando em 2011, a Dirma, com 60 examinadores. Para recompor sua força de trabalho, de forma a poder reduzir o tempo de exame de processos para 0,5 anos, seria necessária a contratação de mais 60 funcionários, para que a diretoria contasse com 120 funcionários em 2012.

112. A simulação apresentada, formulada por técnicos da Dirma, levou em consideração a perda de funcionários por motivos de aposentadoria ou saída voluntária, que montaram a uma perda 10% da mão-de-obra (ou doze funcionários) até o ano de 2014, situando-se o quadro com 108 funcionários. Outra consideração efetuada foi a respeito da produtividade dos examinadores, que decresceu da média de 16 processos/dia por examinador para nove processos em 2013 e 2014. Essa redução deveu-se ao tempo necessário para que os novos pesquisadores alcancem os níveis de produtividade dos funcionários mais antigos.

Tabela 13 – Simulação de cenário necessário para que o prazo para exame do **Backlog** de Marcas seja de 0,5 anos.

| CENÁRIO IDEAL - MAIS 60 EXAMINADORES | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|----------------|-----------|-------------------|-----------|---------------------|--------------|-------|------------|---------------------------|
| ANO | BACKLOG INÍCIO | DEPÓSITOS | BACKLOG FINAL (a) | DESPACHOS | DESPACHOS ÚTEIS (b) | EXAMINADORES | MÉDIA | DIAS ÚTEIS | Tempo Exame em anos (a/b) |
| 2010 | | | 279.028 | | | | | | |
| 2011 | 279.028 | 135.000 | 245.068 | 211.200 | 168.960 | 60 | 16 | 220 | 1,45 |
| 2012 | 245.068 | 140.000 | 129.516 | 319.440 | 255.552 | 120 | 12 | 220 | 0,51 |
| 2013 | 129.516 | 145.000 | 91.934 | 228.228 | 182.582 | 114 | 9 | 220 | 0,50 |
| 2014 | 91.934 | 145.000 | 79.167 | 197.208 | 157.766 | 108 | 9 | 220 | 0,50 |

Término do backlog
= prazo de exame de
6 meses

Fonte: simulação realizada pela Diretoria de Marcas do INPI e encontra-se na Resposta Ofício nº 5-145-2011.

113. Outro fator importante, que pode influenciar a velocidade de análise dos processos de registro de marcas, é o aprimoramento dos sistemas informatizados. Está prevista a instalação do sistema IPAS (**Industrial Property Automation System**), desenvolvido pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), no ano de 2011. O IPAS, conforme informações presentes na página **web** do INPI, substituirá o antigo SINPI. Esse novo sistema, segundo o Instituto, conta com várias vantagens, tais como: i) busca fonética; ii) controle inteligente de prazo; iii) uso de textos pré-definidos.

Patentes

114. Para compreender as ações necessárias para reduzir o **backlog** de patentes, faz-se necessário entender a fórmula de cálculo desse indicador. Assim, o **backlog** é calculado, segundo informações prestadas pelo INPI na Resposta Ofício nº 5-145-2011, pelo cômputo acumulado dos depósitos efetuados em cada ano menos as decisões acumuladas efetuadas naquele mesmo período mais as anulações efetuadas por terem sido indevidas. Em termos matemáticos tem-se:

$$\text{Backlog} = \sum_{n=1}^T (\text{depósito de patentes}_n - \text{decisões finais sobre patentes}_n - \text{anulações efetuadas por terem sido indevidas}_n)$$

115. Para que o **backlog** comece a decrescer é necessário que as decisões líquidas sobre patentes (decisões finais sobre patentes – anulações efetuadas por terem sido indevidas) superem os depósitos de patentes. Desde o ano de 2005, contudo, o número de depósitos vem superando o número de decisões. As duas formas de aumentar o volume de decisões líquidas é por meio da contratação de novos funcionários ou pelo aumento de produtividade dos examinadores de patentes. Por sua vez, o volume de depósitos depende, entre outros fatores, do nível de atividade da economia, já que os depósitos de patentes são pró-cíclicos, e do grau de credibilidade do sistema de garantia dos direitos de propriedade industrial.

Tabela 14 – Evolução temporal de depósitos e decisões sobre patente, de 2000 a 2010.

| Ação | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Depósitos | 20.605 | 20.679 | 19.541 | 21.278 | 22.860 | 24.043 | 24.160 | 23.221 | 26.232 | 25.553 | 28.052 |
| Decisões | 22.288 | 11.664 | 10.684 | 25.274 | 8.554 | 16.104 | 13.227 | 17.303 | 15.393 | 15.077 | 19.471 |

Fonte: INPI.

116. Conforme informação presente na Resposta Ofício 5-145-2011, o projeto principal para redução do **backlog** de patentes, aprovado pela Resolução INPI 62/2011, denomina-se “Projeto Solução do Backlog de Patentes”. Esse projeto principal é composto por subprojetos que buscam atacar diferentes dimensões do problema: a) subprojeto elaboração de manual de exame para uso interno no INPI; b) implantação do programa interno de formação de examinadores; c) implantação do acordo com outros institutos de propriedade intelectual intitulado **Patent Prosecution Highway**; d) mudança do código de numeração dos pedidos de patentes; e) reestruturação da base de dados do banco de patentes do INPI; f) programa de qualidade da Diretoria de Patentes (Dirpa); g) capacitação da DIRPA- Patentes Verdes.

117. Cabe destacar que no “Projeto Solução do Backlog Patentes” está previsto que o prazo de resolução de patentes passe para no máximo quatro anos até o ano de 2015. A seguir será apresentado um cenário em que seria possível lograr essa meta. As premissas básicas para que esse cenário se concretize são: i) que o depósito de novas patentes se mantenha estável entre 2011 e 2015; ii) que o número de examinadores aumente em 185, entre os anos de 2011 e 2012; iii) que a produtividade média de análise de processos por parte dos examinadores aumente de 70 para 80 processos por examinador/ano. O objetivo da exposição é o de mostrar a pouca factibilidade desse cenário ocorrer no curto-prazo (até 2015).

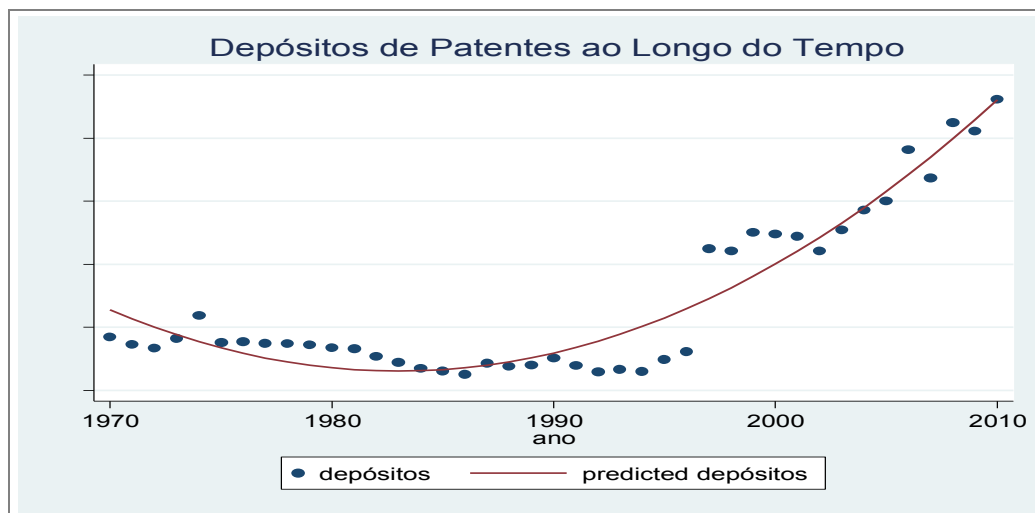
Tabela 15 – Simulação de cenário necessário para que o prazo para exame do Backlog de Patentes seja inferior a quatro anos.

| Ano | Depósitos Patentes | Decisões Líquidas | Backlog Patentes | Examinadores | Média Ano | Prazo Análise (ano) |
|------|--------------------|-------------------|------------------|--------------|-----------|---------------------|
| 2010 | | 19.471 | 161.609 | 273 | 70 | 8,30 |
| 2011 | 30.000 | 19.110 | 172.499 | 273 | 70 | 9,03 |
| 2012 | 30.000 | 36.640 | 165.859 | 458 | 80 | 4,53 |
| 2013 | 30.000 | 36.640 | 159.219 | 458 | 80 | 4,35 |
| 2014 | 30.000 | 36.640 | 152.579 | 458 | 80 | 4,16 |
| 2015 | 30.000 | 36.640 | 145.939 | 458 | 80 | 3,98 |

Fonte: Simulação elaborada pela equipe de levantamento.

118. A primeira premissa a ser avaliada refere-se ao comportamento constante dos depósitos de patentes (30.000 depósitos por ano), entre os anos de 2011 e 2015. Esse comportamento parece não se verificar quando analisamos o Gráfico 5, que mostra que o número de pedidos de concessão de patentes depositados no INPI, entre os anos de 1970 e 2010, apresenta tendência positiva para a série, principalmente a partir do ano 2000. A taxa de crescimento médio do depósito de patentes foi estimada em 2,88% por ano, para o período entre 1970 e 2010. Foi utilizado um modelo de tendência exponencial (ou o que é o mesmo um modelo de tendência log-linear) para estimar a taxa de crescimento médio do depósito de patentes.

Gráfico 5 – Evolução do depósito de Patentes entre 1970 e 2010.



Fonte: OMPI (dados entre 1970 e 1999) e INPI (dados entre 2000 e 2010).

119. Medida importante, prevista no “Projeto Solução do Backlog Patentes”, para atingir a meta de analisar processos de patentes em até quatro anos, é a contratação de 300 servidores no ano de 2011 e 150 servidores no ano de 2012. Contudo, até junho de 2011, o concurso para contratação de funcionários não havia sido autorizado pelo Governo, dada às medidas de contenção fiscal. A previsão era que seriam abertas 272 vagas no total, sendo que apenas 140 para o posto de pesquisador de propriedade intelectual, que é cargo exercido pelo examinador de patentes. Desta forma, a previsão, presente na Tabela 15, de aumento no número de examinadores de 273 para 458, aumento de 185 examinadores, parece ser bastante otimista, ao menos para o curto prazo.

120. Em termos de produtividade, tem-se que no ano de 2009, o INPI possuía 223 examinadores de patentes, trabalhando na área de concessão de patentes, conforme dados do Boletim Estatístico do INPI. Esses 223 examinadores, por sua vez, foram capazes de avaliar 15.077 processos no ano de 2009, levando a uma produção per capita de 68 processos por examinador/ano. Por sua vez, em 2010 o número de examinadores elevou-se para 273, sendo que esses foram capazes de avaliar 19.471 processos, o que representou 71 processos por examinador/ano.

121. Por essa razão, nas simulações apresentadas na Tabela 15, foi considerada, para os anos de 2010 e 2011, uma média anual de 70 processos por examinador/ano como indicador de produtividade. Foi utilizado como premissa que essa produtividade aumentou para 80 processos por examinador/ano para os anos de 2012 até 2015 como decorrência das medidas previstas no “Projeto Solução do Backlog Patentes”. Esse aumento de produtividade é também bastante otimista, representando um crescimento de aproximadamente 15% na produtividade dos exames de patentes, sendo que é sabido que são necessários em média três anos para que os novos examinadores atinjam os níveis de produtividade dos mais experientes.

122. Fica claro, dessa forma, que é necessário um cenário bastante otimista para que o objetivo de reduzir o prazo de análise de processos de concessão de patentes para menos de quatro anos seja alcançado até o ano de 2015. Essa constatação, contudo, não desabona as medidas que vem sendo tomadas por parte do INPI para controle do **backlog** de patentes. O

Governo Federal deve, na medida do possível, conceder ao INPI os meios necessários para que ele aumente sua capacidade de análise de processos.

5. Tratamento Administrativo nas Importações (Licenciamento)

5.1 Contextualização e relevância

123. Com a eliminação de controles quantitativos e a redução gradual de tarifas adotada a partir dos anos 1990, a participação do Brasil no comércio mundial tornou-se crescente. Dados consolidados da balança comercial, apurada pelo MDIC, demonstram que o intercâmbio comercial do país evoluiu de US\$ 228,9 bilhões, em 2006, para US\$ 383,6 bilhões em 2010.

124. No que tange especificamente às importações, o valor aumentou de US\$ 91,4 bilhões, em 2006, para US\$ 181,6 bilhões em 2010. Relacionado a esse aumento está o número de empresas importadoras, crescente desde 2005 e que atingiu a marca de 38.684 empresas em 2010.

125. Esses dados estatísticos revelam a importância do comércio exterior para o país nos últimos anos. Ao mesmo tempo, impõem a questão se o tratamento administrativo nas importações, que compreende os procedimentos necessários para efetuar a importação, foi aperfeiçoado e ajustado concomitantemente ao incremento das operações.

126. Estudo do Banco Mundial de 2011, intitulado **Doing Business**, posiciona o Brasil em 114º lugar entre 183 países no tema **Trading Across Borders**, calculado a partir da análise de três indicadores para a exportação e importação: i) número de documentos exigidos; ii) tempo de deslocamento entre exportador e porto ou porto e importador; e iii) custo do processo para um contêiner de 20 pés. Segundo esse mesmo estudo, 70% do tempo consumido nos processos de importação referem-se à preparação de documentos e liberação junto a órgãos de governo (média de 12 dias), contra 30% relativos ao transporte interno e movimentação portuária (média de 5 dias).

127. Nota-se, portanto, que o tratamento administrativo nas importações, relacionado à realização de atividades burocráticas (análise de documentos e verificação física de contêineres), é fator decisivo para a morosidade apontada no estudo, contribuindo para o convencionado “custo Brasil”. Entre essas atividades de análise documental e de inspeção física de contêineres, incluem-se os procedimentos necessários para o licenciamento de certas operações de importação.

128. Como regra geral, as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento. Para as mercadorias ou operações que estão sujeitas a controles especiais é necessário interveniência de um ou mais órgãos e/ou entidades, chamados de anuentes, para deliberar sobre o licenciamento ou não da operação de importação. Por exemplo, deve-se solicitar o licenciamento para a importação de mercadorias que demandam a verificação do cumprimento de procedimentos vinculados à vigilância sanitária. Nesse caso, a competência para analisar o pedido de licenciamento será da Anvisa.

129. À época deste levantamento, existiam 16 anuentes nas operações de importação, sendo que, no âmbito do MDIC, compete ao Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) deferir as operações de licenciamento que demandam a análise do Ministério, conforme a Portaria SECEX nº 10, de 24/05/2010.

130. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), como órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e cuja Secretaria Executiva está inserida na estrutura do MDIC, possui como competência, entre outras estabelecidas no Decreto 4.732, de 10/06/2003, a definição de diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos no âmbito das atividades de exportação e importação, e o estabelecimento de medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior.

131. Diante de sua competência, a CAMEX editou a Resolução nº 70, de 11/12/2007, mediante a qual definiu uma série de medidas a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Federal responsáveis pelo comércio exterior, para fins de racionalização, simplificação, harmonização e facilitação deste. Como resultado da mencionada Resolução, foi criado, na estrutura da CAMEX (Resolução nº 16, de 20/03/2008), o Grupo Técnico de Facilitação do Comércio (GTFAC) e implementada a “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior” com a participação dos órgãos e entidades anuentes.

132. Segundo documento produzido em 2008, no âmbito da Estratégia, identificou-se onze problemas que envolvem diretamente o mecanismo de licenciamento no tratamento administrativo nas importações: i) elevado número de mercadorias sujeitas a anuência ou a outros controles não tarifários; ii) falta de coordenação e cooperação entre órgãos de governo em matéria de intercâmbio de informações e de análise de risco para fiscalização e combate a fraudes nas operações de comércio exterior; iii) complexidade dos procedimentos de licenciamento e de anuência; iv) repetição de exame de anuentes para o mesmo produto em momentos diferentes; v) inadequado sequenciamento das atividades dos diferentes intervenientes nos processos de controle e fiscalização do comércio exterior; vi) falta de atendimento ampliado e integrado entre aduana e anuentes; vii) desarticulação entre os órgãos, dispersão de informações, falta de padrões harmonizados, de documentos eletrônicos e de instruções consolidadas sobre normas e procedimentos adotados por diferentes órgãos de governo responsáveis por operações de comércio exterior; viii) inadequada e insuficiente capacitação de agentes públicos operadores de comércio exterior; ix) congestionamento nos recintos alfandegados em decorrência da necessidade de fiscalização das mercadorias que contenham partes ou embalagens em madeira; x) inexistência e falta de atualização dos sistemas de informação e gestão relacionados com as operações de comércio exterior; e xi) a importação de itens destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento recebe o mesmo tratamento dispensado à importação de itens destinados ao comércio e à incorporação em processos industriais, causando desestímulo, insegurança e atraso nos cronogramas de investimentos.

133. O advento da Resolução CAMEX nº 70/2007 e a criação do GTFAC refletem o diagnóstico das oportunidades de melhoria da atual operacionalização das relações comerciais externas e, especialmente, a necessidade de melhorias nos procedimentos de licenciamento das importações.

5.2 Análise de risco

134. A análise SWOT e o risco, efeitos e mecanismo de controle, relativos ao tratamento administrativo nas importações (licenciamento) estão sintetizados nas Tabelas 16 e 17 a seguir.

Tabela 16 – Análise SWOT – Tratamento administrativo nas Importações (Licenciamento)

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|---|--|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> Existência do Grupo Técnico de Facilitação do Comércio Exterior (GTFAC), ligado diretamente ao Conselho de Ministros da CAMEX; O diagnóstico dos principais problemas a serem enfrentados já foi realizado; Elaboração da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”, baseada nas Resoluções CAMEX n. 70/2007 e 16/2008, com a definição de medidas a serem adotadas para a solução dos problemas identificados; Informatização dos procedimentos de licenciamento que, anteriormente, eram efetuados em papel; Embora careçam de maior racionalidade e simplificação, as deliberações dos anuentes sobre pedidos de licenciamento têm ocorrido, geralmente, nos prazos estipulados em normativos. | <ul style="list-style-type: none"> Propostas de racionalização e simplificação de procedimentos burocráticos são demandadas e incentivadas pela sociedade; A simplificação de procedimentos será um dos pilares da política de comércio exterior na nova “Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC” do Sistema MDIC; O crescente intercâmbio comercial e a importância do comércio exterior para a economia do país tornam medidas de facilitação desse comércio essenciais para a adoção de uma política de desenvolvimento consistente. | |
| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
| - | Fraquezas | Ameaças | - |
| | <ul style="list-style-type: none"> Fragilidade institucional da CAMEX, em função de sua posição híbrida; Baixa adesão dos anuentes às medidas propostas na “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”; Ausência de convergência e de uniformidade de procedimentos entre os anuentes; Sistema de informática para processamento das operações de comércio exterior desatualizado, sem retroalimentação e incapaz de gerar relatórios gerenciais; Orçamento difuso, tendo em vista que as atividades de licenciamento envolvem diversos órgãos e entidades; Restrição orçamentária recorrente, em termos de previsão e execução; Baixa quantidade de pessoal alocado às funções de comércio exterior; Inexistência de atividades de inteligência aplicadas ao licenciamento das importações, tais como gerenciamento de risco e intercâmbio de informações entre os anuentes. | <ul style="list-style-type: none"> Pressão, com fins protecionistas, do setor industrial nacional que compete com as importações para que os entraves administrativos não sejam eliminados; Aumento constante das importações pode agravar as deficiências observadas nas operações que dependam de licenciamento; Possibilidade de crescimento no número de anuentes que atuam presencialmente nos recintos alfandegados, com possível aumento de burocracia. | |

Tabela 17 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao tratamento administrativo nas Importações (Licenciamento).

| Evento de Risco | Consequências | Controle |
|--|---|--|
| - Incapacidade de atender à crescente demanda por operações de importação; - Facilitação à entrada no país de produtos nocivos / indevidos. | Perda de eficiência e dificuldades no tratamento administrativo das importações brasileiras no que se refere ao licenciamento dessas operações. | Edição da Resolução CAMEX n. 70/2007, que resultou na criação da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”, sob coordenação da Câmara e com a participação de órgãos e entidades anuentes. |

135. Primeiramente, cabe esclarecer que o risco detectado de perda de eficiência e dificuldades no licenciamento de importações não está relacionado à quantidade de órgãos e entidades anuentes e tampouco a uma necessidade de se eliminar totalmente os controles de operações e mercadorias importadas. O risco advém da constatação de que as atividades desempenhadas pelos anuentes carecem de racionalidade, de coordenação e de procedimentos simples, eficientes e padronizados. A questão não é retirar a necessária fiscalização que deve recair sobre determinadas importações, mas sim, torná-la eficiente e racional.

136. Por compreender a atuação de 16 órgãos e entidades, a atividade de licenciamento nas operações de importação implica em uma miríade de etapas: após definir as mercadorias e operações que serão controladas pelo mecanismo de licenciamento, cada anuente adota, isoladamente, um sequenciamento de procedimentos, rotinas de atendimento e sistemas de informática para processamento das solicitações dos importadores. Essa ausência de convergência e de padronização de procedimentos entre os anuentes torna o processo de importação, quando necessário o licenciamento, burocrático, oneroso e ineficiente.

137. A maioria dos anuentes se manifesta acerca do licenciamento em um contexto prévio ao embarque da mercadoria no exterior. Porém, quatro órgãos (Anvisa; Agência Nacional do Petróleo; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Polícia Federal) também atuam de forma fiscalizatória nos recintos alfandegados em conjunto com a Receita Federal. Gestores da CAMEX ressaltaram, em entrevista, que essa atuação **in loco** também carece de coordenação e racionalização. Citou, por exemplo, que ocorrem situações em que os contêineres são abertos mais de uma vez para inspeção, dada a incapacidade de unificar os procedimentos e os horários dos servidores da Receita Federal e dos anuentes, para que a verificação se desse de forma conjunta.

138. Estava em discussão a eventualidade do Inmetro também fiscalizar, presencialmente nas aduanas, as mercadorias importadas sujeitas a licenciamento do instituto. Para o Inmetro, essa medida fortaleceria a avaliação dos pedidos de licenciamento, além da já efetuada conferência documental. Porém, segundo a CAMEX, esse possível aumento no número de anuentes que realizam inspeções presenciais das mercadorias pode agravar a situação de morosidade e ineficiência detectada nos recintos alfandegados.

139. A diminuta adesão dos anuentes às medidas propostas na “Estratégia de Simplificação do Comércio Exterior” para a solução dos problemas identificados no tratamento administrativo das importações contribui para o risco detectado. Parte dessas medidas está relacionada à ausência de gerenciamento de risco, pelos anuentes, das operações de importação.

140. O licenciamento efetuado pelos anuentes recaia sobre todas as operações e mercadorias que são selecionadas para fins de controle, independentemente de critérios como

volume, quantidade e valor da operação de importação, ou qualificação do importador. Para a implantação do gerenciamento de risco é necessário que cada anuente identifique e estipule critérios que permitam direcionar o controle das importações, preferencialmente, para as operações que representem alta probabilidade de prática de fraude.

141. Nesse intuito, vale citar duas ferramentas propostas pelo GTFAC no âmbito da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”: a) criação do Operador Econômico Autorizado (OEA); e b) Licenças de Importação Instantâneas.

142. Segundo o GTFAC, a criação do OEA permitiria a liberação célere de operações de importação efetuadas por empresas (operadores) confiáveis, e concentraria a fiscalização, por meio do licenciamento de importação, para as empresas que representariam maior risco de prática de fraude. Segundo diagnóstico recente realizado pela CAMEX, a adoção do OEA está atrasada, tendo em vista que o modelo a ser implementado, provavelmente em 2011, seria exclusivo da Receita Federal, sem abarcar os demais anuentes.

143. A Licença de Importação Instantânea eliminaria a necessidade de interveniência para o licenciamento de operações que possuam risco reduzido, conforme filtros e critérios de seleção de operações no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), a serem definidos e gerenciados pelos anuentes. Consoante a CAMEX, o desenvolvimento do sistema para a Licença de Importação Instantânea está em fase final de homologação, e foi apontada como dificuldade para a implantação da ferramenta a definição dos filtros e parâmetros pelos anuentes.

144. Verifica-se, em suma, que a implementação ainda incipiente dessas e outras soluções propostas no âmbito da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior” deve-se, em parte, à falta de convergência e de empenho entre os anuentes.

145. Por outro lado, há de se ressaltar fragilidades institucionais da própria CAMEX como fator para a baixa aderência às medidas de Simplificação do Comércio Exterior e, por conseguinte, como elemento gerador do risco identificado.

146. A CAMEX é composta de Conselhos, Comitês e Grupos Técnicos que, por sua vez, são formados por Ministros de Estado, Secretários-Executivos, e demais autoridades e servidores de órgãos e entidades da Administração. O apoio estrutural da CAMEX é efetuado pela sua Secretaria Executiva, que se utiliza dos recursos humanos e orçamentários do MDIC e, assim sendo, padece das restrições existentes no Ministério quanto a esses dois aspectos. Destarte, a CAMEX não dispõe de estrutura orçamentária e de pessoal própria.

147. Além disso, a posição híbrida da CAMEX – integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e composta por sete Ministros de Estado, mas com a Secretaria Executiva e as atividades de apoio atreladas à estrutura do MDIC – fragiliza as atividades adotadas para a execução de suas competências, especialmente no apoio técnico e estrutural desempenhado pela sua Secretaria Executiva.

148. A fragilidade institucional da CAMEX é destacada, principalmente, após sua alocação da Casa Civil para a estrutura do MDIC, ocorrida em 1999. Para Pedro da Motta Veiga e Roberto Magno Iglesias,

Apesar de informada por um diagnóstico correto, de que o governo deve tratar explicitamente da coordenação das ações públicas em uma área de política que envolve diversos ministérios, a Camex enfrentou notórias dificuldades para desempenhar sua missão: de um lado, seu *status* institucional de Câmara da Presidência foi colocado em questão com sua transferência para o MDIC, o que restringe naturalmente seu poder de coordenação interministerial; e, de outro, sua capacidade decisória está explicitamente

limitada por competências estabelecidas especialmente na área do Ministério da Fazenda, o que também coloca em xeque sua capacidade de coordenação interministerial. Além disso, dotada de poucos recursos técnicos e humanos, enfrenta dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao governo um *feedback* dos resultados e impactos de suas políticas. (*A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior*, in: O Desafio das Exportações. Rio de Janeiro. BNDES: 1ª edição, 2002).

149. No âmbito da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”, a deficiência institucional da CAMEX é refletida pela percepção errônea, por parte dos anuentes, da Câmara como uma Secretaria do MDIC, e não como um órgão autônomo de coordenação, mandatário e sem subordinação hierárquica ao Ministério.

150. Portanto, além da notória complexidade e dificuldade para a implementação coordenada de políticas que implicam na atuação de diversos órgãos e entidades, as questões que envolvem a institucionalidade da CAMEX contribuem para a dificuldade na execução das medidas propostas na “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior” e para a existência do risco ora analisado.

151. Outro obstáculo apontado pelos gestores da CAMEX na entrevista se refere a carências na representatividade do GTFAC, grupo técnico encarregado da formulação e implementação das medidas da “Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior”. Os representantes de certos anuentes, nas discussões internas do grupo, carecem de poder decisório em seus órgãos/entidades de origem para fins de consecução das medidas discutidas e propostas. A interpretação da CAMEX sobre a situação verificada é a de que, para esses anuentes, a interveniência no comércio exterior por meio da análise de pedidos de licenciamento não seria considerada como atividade prioritária a ser desempenhada pelo órgão ou entidade.

152. Os entraves nas discussões internas do GTFAC e a baixa aderência dos anuentes às propostas de solução aos problemas identificados pelo grupo expõem, por outro lado, uma fragilidade interna da própria CAMEX. Isso porque a Secretaria Executiva, diante do estágio ainda inicial de discussões de algumas propostas ocasionado por divergências ou resistências entre os anuentes, se abstém de levar estas ao conhecimento do Conselho de Ministros. Assim, eventuais dificuldades na adoção das propostas pelos anuentes permanecem no nível técnico de discussões.

153. Por último, outro fator que concorre para o risco de perda de eficiência e dificuldades no tratamento administrativo das importações referente às atividades de licenciamento são os gargalos presentes no sistema de informática para o registro, acompanhamento e controle das operações de exportação e importação – Siscomex.

154. Em entrevista realizada, gestores da CAMEX realçaram que a plataforma atual não atende adequadamente a demanda por operações de comércio exterior, não obstante terem ocorrido atualizações no Siscomex desde sua implantação (os módulos de exportação e de importação entraram em operação, respectivamente, em 1992 e 1997).

155. Especificamente quanto ao procedimento de licenciamento nas importações, foi mencionado que as análises dos anuentes ocorrem sequencialmente no Siscomex, ao invés de serem concomitantes e em paralelo. Também não é possível a extração de relatórios gerenciais no sistema, principalmente quanto ao trâmite das operações. Por exemplo, quando uma determinada importação exige o licenciamento de mais de um órgão/entidade, o sistema não permite identificar o tempo que cada anuente despense na análise. Dessa forma,

prejudica-se a identificação de gargalos e de parâmetros que permitam a estipulação de prazos máximos de análise.

156. Ainda com relação aos sistemas utilizados para a atividade de licenciamento, o diagnóstico realizado pela CAMEX aponta que não há retroalimentação a partir de resultados obtidos em operações anteriores. Vale dizer, quando um anuente detecta que ocorreu fraude em uma determinada operação de importação, não é possível apontar no sistema um mecanismo de destaque para que futuras operações semelhantes realizadas pelo importador sejam retidas para uma análise mais apurada. Essa situação, inclusive, dificulta a identificação e definição de parâmetros pelos anuentes, a fim de que seja efetuado o gerenciamento de risco das operações e implementadas as ferramentas do OEA e da Licença de Importação Instantânea.

157. Também foi destacada pela CAMEX a existência de diversos sistemas para o controle do comércio exterior, o que gera uma replicação de tarefas e o registro de operações em plataformas múltiplas e distintas. Isso porque cada anuente desenvolve um sistema próprio de concessão de licenciamento na importação, que deverá ser acessado em separado pelo usuário. Somente ocorre o lançamento no Siscomex, para fins de registro, após o processamento dos pedidos.

158. Ainda não foram realizados trabalhos pelo TCU compreendendo as atividades de licenciamento de importações empreendidas pelos órgãos e entidades anuentes. Contudo, há de se ressaltar que tramita na 5ª Secex deste Tribunal, em fase de instrução, o TC 015.152/2010-3, que trata de denúncia a respeito de Convênio de Cooperação celebrado entre o MDIC e o Banco do Brasil, com a interveniência da Secretaria de Comércio Exterior, para a concessão de licenciamento nas operações de importação e exportação sob a alçada do MDIC.

6. Defesa Comercial

6.1 Contextualização e relevância

159. O Departamento de Defesa Comercial (Decom), pertencente à estrutura da SECEX/MDIC, tem a competência para conduzir os processos de investigação de defesa comercial contra as importações de produtos originários de outros países. Essas investigações são derivadas de três acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC): a) Acordo **Antidumping**; b) Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; e c) Acordo sobre Salvaguardas – e têm por finalidade a proteção da indústria brasileira contra práticas desleais de comércio (**dumping** e subsídios), ou o acréscimo de importações em termos absolutos ou em relação à produção nacional (salvaguarda).

160. Os acordos celebrados no âmbito da OMC foram internalizados por meio dos Decretos de nº 1.488, 1.602 e 1.751, todos de 1995, que norteiam as investigações conduzidas pelo Decom, com a definição de regras, procedimentos e prazos.

161. Para a abertura das investigações, o Decom analisa petições apresentadas pelos produtores nacionais atingidos pelas importações que tenham ocorrido sob as situações previstas nos acordos. Na fase de desdobramento da investigação é oferecida a oportunidade de participação aos importadores, exportadores e demais interessados, além da indústria nacional que apresentou a petição. Nessa etapa são analisados pelo Decom a ocorrência da prática desleal ou de aumento substancial das importações, o dano ou ameaça deste à indústria nacional, e a correlação entre os dois fatores.

162. Como possível resultado do processo de defesa comercial tem-se a aplicação de medidas **antidumping** ou compensatórias, que recaem sobre as importações dos produtos originários dos países submetidos à investigação, ou a aplicação de salvaguarda, que atinge todas as importações do produto, independentemente da origem. A título de exemplo, a aplicação de direito **antidumping** ocasiona o recolhimento, pelo importador, de valores adicionais aos tributos e despesas de internação normalmente incidentes sobre as operações de importação.

163. Em suma, o Decom tem caráter estratégico para as políticas de proteção à indústria nacional e, inclusive, está sendo considerado pelo MDIC como um dos três pilares de comércio exterior para a nova Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC. Assim, torna-se fundamental que o departamento possua estrutura e pessoal adequado para o exercício de suas competências.

6.2 Análise de risco

164. A análise SWOT e o risco, efeitos e mecanismos de controle, referentes à defesa comercial estão apresentados nas Tabelas 18 e 19 a seguir.

Tabela 18 – Análise SWOT – Defesa Comercial.

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|--|---|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Apesar de reduzida, a força de trabalho do Decom é capacitada e tem conseguido atender à demanda por processos de defesa comercial; • A SECEX pretende fornecer incentivos, como cursos e treinamentos, para incentivar a manutenção de pessoal na área de defesa comercial; • A SECEX está elaborando estudo para a correção de possíveis distorções na distribuição de pessoal da Secretaria; • A SECEX informou que adota o Decom como prioridade para o atendimento das demandas de capacitação e modernização de infraestrutura da Secretaria; • A SECEX pretende digitalizar os processos de defesa comercial e, com isso, facilitar vistas às partes e redução de prazos. | <ul style="list-style-type: none"> • A defesa comercial será um dos pilares da política de comércio exterior na nova "Política de Desenvolvimento da Competitividade – PDC" do Sistema MDIC; • O setor produtivo nacional, por ser o principal demandante de defesa comercial, pode influenciar na priorização e modernização dos procedimentos; • A Lei nº 9.019/1995 destina as receitas oriundas das medidas de Defesa Comercial para ações de Comércio Exterior, o que fortalece a importância do Decom para todos os órgãos atuantes na área. | |

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|---|--|--|---|
| - | Fraquezas | Ameaças | - |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Reduzida quantidade de pessoal alocada para a condução dos processos de investigação; • Dificuldade na captação e manutenção de servidores no quadro, em razão da elevada especialização das atividades desempenhadas e do treinamento prolongado; • Restrições orçamentárias para a condução dos processos, especialmente na fase de investigações in loco que requer o deslocamento de funcionários para visitas às indústrias produtoras no Brasil e no exterior. | <ul style="list-style-type: none"> • Em um ambiente econômico de crise interna, aumento das importações e/ou forte apreciação da moeda nacional, a demanda por processos de defesa comercial (medidas protecionistas) por parte da indústria nacional tende a aumentar, sobrecarregando o Decom; • Dependência do envio de dados estatísticos de comércio exterior pela Receita Federal para a condução das investigações, em vista da nova lei de sigilo fiscal; • O efetivo sucesso da aplicação de medidas de defesa comercial depende da ação fiscalizatória da Receita Federal nos recintos alfandegados; • Alocação de parte da receita oriunda das medidas de defesa comercial para a Reserva de Contingência, contrariando a Lei n. 9.019/1995m que destina a aplicação dos recursos a ações de comércio exterior. | |

Tabela 19 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados à Defesa Comercial.

| Evento de Risco | Consequência | Controle |
|--|--|--|
| Incapacidade de atender a demanda por processos de defesa comercial. | Não adoção dos mecanismos de proteção à indústria nacional contra práticas desleais de comércio e surto nas importações (medidas antidumping e compensatórias, e salvaguardas). | A SECEX/MDIC pretende adotar medidas para dirimir a carência de pessoal, de treinamento e de estrutura do Decom. |

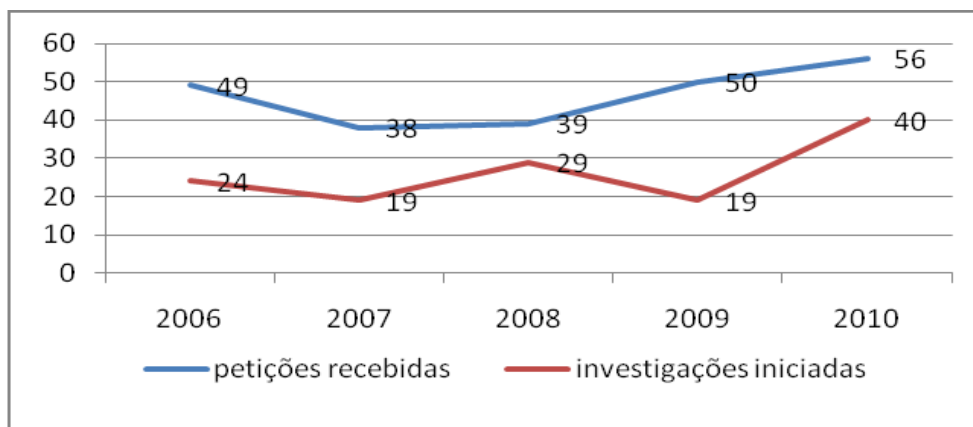
165. A demanda pelos mecanismos de defesa comercial está, em parte, relacionada ao comportamento de certas variáveis, tais como o grau de abertura do país às importações e a taxa de câmbio. Por exemplo, em uma situação de apreciação da moeda nacional em relação às demais, é esperado um aumento nas importações de produtos e, conseqüentemente, no acirramento da concorrência entre estes e os produtos fabricados internamente. Logo, nesse contexto, as indústrias nacionais atingidas pelo aumento das importações tendem a demandar maior atuação do Decom por meio da apresentação de petições.

166. Cenário semelhante ao descrito foi observado no ano de 2010, quando foram iniciadas quarenta investigações de defesa comercial, conforme o “Relatório Decom” daquele ano. Esse número de abertura de investigações representa um aumento de 122%, comparado ao ano anterior, e é o maior observado em todos os anos, desde o início das atividades do departamento em 1995.

167. Importa ressaltar que nem todas as petições apresentadas ao Decom resultam na abertura de investigações, posto que devem conter elementos comprobatórios suficientes para que o procedimento seja iniciado. Ainda assim, essas petições requerem esforço de análise dos técnicos do Decom. O “Relatório Decom” de 2010 aponta que o departamento recebeu cinquenta e seis petições em 2010.

168. O Gráfico 6 apresenta a evolução das petições recebidas e das investigações iniciadas nos últimos cinco anos:

Gráfico 6 – Evolução das ações de Defesa Comercial, de 2006 a 2010.



Fonte: Relatório Decom 2010.

169. Apesar do caráter estratégico do Decom para as políticas de proteção à indústria nacional e do súbito incremento ocorrido em 2010 no número de petições apresentadas e de investigações abertas, existem indícios de que o departamento não está adequadamente estruturado para conduzir o volume de trabalho esperado, gerando o risco identificado.

170. O jornal “O Estado de São Paulo”, em reportagem intitulada “Defesa Comercial troca comando e expõe fragilidades”, publicada em 25/02/2011, apresentou as seguintes informações em relação ao trabalho efetuado pelo Decom:

(...) o Departamento de Defesa Comercial (Decom), do Ministério do Desenvolvimento, enfrenta uma de suas piores fases. O volume de trabalho atingiu níveis recordes, mas a equipe está reduzida, desmotivada e passando por uma troca de comando.

(...) Segundo especialistas ouvidos pelo Estado, é um trabalho técnico, que está bastante comprometido nos últimos meses.

Hoje 42 pessoas trabalham no Decom, e cerca de 20 são investigadores. O departamento, que chegou a ter 60 pessoas nos tempos áureos, perdeu funcionários quando foi transferido do Rio para Brasília em 2007. Durante o governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento foi autorizado a fazer um concurso e contratou 10 pessoas para a Decom.

Uma parte desses funcionários, no entanto, nem está mais lá. A rotatividade é alta por causa do nível de estresse do trabalho, que pode gerar processos judiciais. É bastante complicado ainda qualificar as pessoas, porque um investigador do Decom tem de falar inglês fluente e estar apto a fazer auditorias nas contas de empresas no exterior. O treinamento exige três a quatro anos de dedicação.

(...) O volume de trabalho do Decom atingiu níveis recordes por causa do forte aumento das importações.

(...) Uma disputa com a Receita Federal também está atrapalhando bastante o andamento do trabalho. A Receita deixou de enviar ao Decom os dados de importações por empresa, alegando sigilo fiscal. O impasse começou no ano passado na campanha eleitoral, quando foi editada uma nova lei de sigilo fiscal (...).

171. Constatações semelhantes foram fornecidas pela FIESP, em entrevista concedida à equipe de levantamento. Citou-se que o Decom depende das informações estatísticas gerenciadas pela Receita Federal e que houve problemas no fluxo de informações com a nova lei de sigilo fiscal. Também foi mencionado o incremento na abertura de investigações, que tende a sobrecarregar as atividades do Decom. Na oportunidade, a FIESP apresentou dados da OMC, que posiciona o Brasil como o quinto país membro que mais iniciou investigações **antidumping**, entre 2000 e junho de 2010.

172. Com relação ao pessoal alocado no departamento, a SECEX informou que, atualmente, cinquenta e quatro pessoas trabalham no Decom, sendo que trinta e duas estão diretamente envolvidas nas investigações. Também mencionou que a rotatividade de funcionários é alta, principalmente, entre terceirizados, estagiários e servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), e não entre os Analistas de Comércio Exterior, que somam vinte e duas pessoas, e são os principais servidores que atuam nos processos de defesa comercial.

173. Levando-se em conta as investigações iniciadas em 2010 e se for mantido o nível de entrada de novas petições observado nos últimos dois anos, o volume de trabalho do Decom ficará em torno de três processos/petições por ano para cada uma das trinta e duas pessoas diretamente envolvidas. Em entrevista concedida pela SECEX à equipe de auditoria, foi informado que as autoridades investigadoras de outros países têm, em média, uma relação de três investigadores por processo. Ressalte-se que as investigações têm o prazo de duração de doze meses, estabelecido no Decreto 1.602/1995, sendo ainda possível a prorrogação por mais seis meses.

| | |
|---|-------------------------------------|
| Brasil | Média de outros países |
| 1 investigador por 3 processos/ano | 3 investigadores por 1 processo/ano |
| Sobrecarga de trabalho no Brasil | |

174. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 07/145/2011, a SECEX informou as seguintes medidas administrativas para diminuir a carência e a rotatividade de pessoal do Decom: a) preparação de planejamento estratégico e correção de possíveis distorções na distribuição do quadro de pessoal da Secretaria; b) desenvolvimento de programa de capacitação para os investigadores; c) elaboração e execução de curso de especialização em Defesa Comercial; d) criação de programa de intercâmbio entre o Decom e a divisões do Ministério das Relações Exteriores (MRE) que tratem de defesa comercial; e) adoção do Decom como setor prioritário para o atendimento das demandas de capacitação e modernização da infraestrutura; e f) viabilização do projeto “Decom Digital”, que representará a digitalização dos documentos utilizados nas investigações. Também foi mencionada a elaboração de proposta, pelo MDIC, de ampliação do número de cargos da carreira de Analista de Comércio Exterior.

175. Com relação à possível interrupção do envio de dados estatísticos pela Receita Federal ao Decom com o advento da Medida Provisória 507, de 05/10/2010, que trata do sigilo fiscal, a SECEX informou que o fornecimento foi retomado após a emissão de parecer favorável pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (Parecer nº PGFN/CAT/280/2011, de 28/02/2011).

176. Contudo, a SECEX advertiu que o parecer se referia apenas ao fornecimento de dados para fins de condução dos processos de investigação **antidumping**. Quanto ao envio de

dados estatísticos referentes aos demais processos conduzidos pelo Decom (subsídios e salvaguardas), a SECEX informou que a Receita Federal está ultimando posicionamento.

177. Isso não obstante, a retomada do fluxo das informações estatísticas para os processos **antidumping** minimiza o risco de paralisação nas atividades do departamento, posto que essas investigações são as principais conduzidas pelo Decom. A título de informação, todas as quarenta investigações iniciadas em 2010 tratam de processos **antidumping**.

178. Por fim, embora não seja fator controlável pelo Ministério, contribui para o risco detectado o contingenciamento e as restrições orçamentárias sofridas pelo MDIC, afetando todas as áreas de comércio exterior, inclusive a defesa comercial.

179. Uma das etapas cruciais das investigações de defesa comercial consiste no deslocamento dos técnicos do Decom às indústrias nacionais e exportadoras, para fins de verificação da solidez das informações apresentadas ao longo do processo. A SECEX informou, em entrevista, que a credibilidade do sistema está calcada nas investigações **in loco** efetuadas pelo Decom, inclusive para verificar informações que não constam das petições. Segundo a SECEX, o dispêndio de recursos com os processos de defesa comercial ocorre em grande parte nessas investigações **in loco**.

180. O art. 10, parágrafo único, da Lei 9.019/1995, constitui uma importante fonte de recursos para a SECEX ao dispor que as receitas oriundas das cobranças dos direitos **antidumping** e dos direitos compensatórios serão destinadas ao MDIC, para aplicação na área de comércio exterior, conforme diretrizes estabelecidas pela CAMEX.

181. Contudo, em resposta ao Ofício de Requisição nº 07/145/2011, a SECEX informou que, com base nesse dispositivo legal, foi prevista uma arrecadação de R\$ 170,3 milhões em 2010. Desse montante, foram destinados R\$ 68,9 milhões para a reserva de contingência. Do saldo restante, foram empenhados R\$ 66,6 milhões para ações efetivamente de comércio exterior.

182. Ainda não foram realizados trabalhos pelo TCU compreendendo as atividades de defesa comercial.

7. Promoção Comercial

7.1 Contextualização e relevância

7.1.1 As metas da Política de Desenvolvimento Produtivo relativas ao aumento das exportações

183. Um dos objetivos principais da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi o de incentivar as exportações brasileiras. Para isso, definiu duas macrometas a serem perseguidas: i) ampliar a inserção internacional do Brasil; e ii) aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras.

184. Vale destacar que a PDP ressaltou expressamente a importância do estabelecimento de metas e indicadores para que o permanente monitoramento dos objetivos se tornasse possível. Nesse sentido, a PDP projetou os seguintes cenários a serem buscados:

Ampliar a inserção internacional do Brasil

185. Para esta meta, foi utilizado o indicador de participação do Brasil no comércio internacional. Para o período de 2007 a 2010, o objetivo era aumentar a participação do país nas exportações mundiais de 1,18% para 1,25%, ou para US\$ 208,8 bilhões, em termos monetários.

186. Conforme dados disponíveis no sítio do MDIC, a meta foi ultrapassada, em termos percentuais, e as exportações brasileiras atingiram 1,35% das exportações mundiais em 2010. A extrapolação da meta, em termos percentuais, decorreu, em grande medida, do fato de as exportações mundiais terem crescido em menor ritmo do que as exportações brasileiras, no período considerado, em razão da crise econômica mundial.

187. Porém, também em grande medida em razão da crise, a meta em termos de valor não foi atingida, e as exportações brasileiras chegaram à cifra de US\$ 201,9 bilhões em 2010.

Aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras.

188. A meta de participação das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) nas exportações brasileiras possui grande relevância social, uma vez que as MPEs são responsáveis por grande parte dos empregos formais existentes no país. A sua internacionalização é vista como uma forma de estimular o seu nível de competitividade, uma vez que, quando uma empresa se habilita a competir no mercado externo, ela obtém um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas, e observa-se um crescimento em seu faturamento e no nível de empregos ofertados^{iv}.

189. A meta estipulada pela PDP foi a de aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras de 2007 a 2010, o que corresponderia, neste ano, a 12.971 empresas exportadoras.

190. Antes de discorrer quanto ao atingimento dessa meta, vale destacar que o indicador escolhido pode não ter conseguido medir aquilo que de fato a PDP perseguia, que era aumentar as divisas auferidas por este setor empresarial com a atividade exportadora. Ou seja, mais importante do que verificar quantas MPEs estão engajadas no comércio internacional é retratar se este tipo de empresas está ou não conseguindo aumentar o seu volume exportado, em termos de valor, inclusive para se alinhar à diretriz de estímulo às exportações com maior valor agregado.

191. Além disso, um indicador que estabelece uma meta em termos de número de participantes parece não ser ideal também por que as empresas de pequeno porte engajadas no comércio internacional variam muito em um curto período de tempo. Ou seja, uma pequena empresa que exporta em um ano não necessariamente o faz no ano seguinte, e vice-versa.

192. Conforme a publicação do MDIC “Exportação Brasileira por porte de empresa 2010”, a diferença entre entradas e saídas de empresas do mercado internacional (taxa de saída líquida), por porte, para dados de 2010, assim se apresentou: 3,5% para MPEs; 2,8% para médias empresas; e 1,5% para as grandes. Esses dados indicam uma maior vulnerabilidade das MPEs em relação às condições de permanência no mercado internacional quando comparado aos demais tipos de empresa. Como o indicador adotado pela PDP também é incapaz de refletir o grau de continuidade na participação das MPEs no mercado internacional, ele deixa de mensurar um aspecto bastante importante no que diz respeito à internacionalização de micro e pequenas brasileiras.

193. Feitas essas considerações, de toda forma, a crise econômica mundial também prejudicou o atingimento da meta estabelecida e, tanto em 2008 quanto em 2009, ocorreram

reduções no número de micro e pequenas empresas atuantes no comércio exterior, num acumulado de 16,3% em relação ao número registrado ao início de 2007. Em 2010, houve uma retomada no aumento do número de participantes, mas que não chegou a ser suficiente para permitir o atingimento da meta.

194. Conforme o Relatório das Macrometas da PDP^v, em termos de valores exportados, as micro e pequenas empresas também foram as mais afetadas pela crise, com uma redução de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 1,3 bilhão.

195. Vale destacar também que, apesar de as MPEs apresentarem o maior número de empresas exportadoras, a sua participação no valor exportado pelo Brasil era de apenas 5,6%, quando da apuração dos resultados da PDP.

7.1.2 A base exportadora brasileira

196. O termo “base exportadora” será aqui utilizado significando o número de empresas envolvidas no comércio internacional. Ou seja, quanto maior o número de empresas exportadoras, maior é a base exportadora de um país.

197. No Brasil, há um diagnóstico consensual que atribui, em parte, o baixo desempenho exportador à estreiteza de sua base exportadora (MARKWALD & PUGA, 2002). A meta de aumentar a inclusão de MPEs no comércio internacional está alinhada a este entendimento, apesar de ser discutível o foco estendido às micro empresas, que raramente possuem condições operacionais para se consolidarem na atividade exportadora.

198. A necessidade de se estimular o aumento da base exportadora para a promoção do comércio exterior brasileiro decorre, em grande medida, do fato de que as empresas que já atuam no cenário internacional possuem uma margem limitada de aumento do volume exportado, ao mesmo tempo em que se percebe a existência, no país, de diversas empresas com potencial para se inserirem no mercado internacional e que não o fazem por uma série de fatores, que não propriamente a sua capacidade operacional. Isso tudo faz com que a inclusão de novos atores seja vista como fundamental à continuidade do crescimento das exportações brasileiras.

199. A comparação internacional indicava que, em 2000, a base exportadora do Brasil apresentava-se como a mais estreita em relação a outros oito países estudados. Levantamento realizado pelo **International Trade Centre (ITC)**^{vi} (2000), baseado nas experiências de promoção comercial de seis países selecionados (Ilhas Maurício, Nova Zelândia, Chile, Finlândia, Filipinas e Irlanda), associado a estatísticas, coletadas por MARKWALD & PUGA (2002), de dois outros países latino-americanos (Argentina e México), apontam os seguintes dados:

Tabela 20 – Comparativo da base exportadora em nove países selecionados (base 2000).

| Discriminação | Ilhas Maurício | Nova Zelândia | Chile | Argentina | Filipinas | Finlândia | Brasil | Irlanda | México |
|--|----------------|---------------|-------|---------------------|-----------|-----------|---------------|---------|--------|
| Exportação de Bens (US\$ Bilhões) | 1,7 | 12,2 | 14,8 | 18,5 ¹ | 29,5 | 43,4 | 51,1 | 65,0 | 117,5 |
| Empresas Exportadoras (Número) | 486 | 10.000 | 5.850 | 10.909 ¹ | 8.422 | 4.500 | 13.966 | 3.600 | 55.000 |
| Exportação por Empresa (US\$ Milhões) | 3,5 | 1,2 | 2,5 | 1,7 ¹ | 3,5 | 9,6 | 3,7 | 18,1 | 2,1 |
| Indicadores: | | | | | | | | | |
| Exportadora de Bens e Serviços/PIB (%) | 65 | 29 | 28 | 10 | 56 | 40 | 7 | 80 | 31 |
| PIB (US\$ Bilhões) | 4,3 | 55,4 | 73,9 | 290,3 | 78,9 | 125,1 | 767,6 | 69,3 | 368,1 |
| Base Exportadora/ PIB (Índice: Chile= 100) | 143 | 228 | 100 | 47 | 135 | 45 | 23 | 66 | 189 |

Fonte: Para o número de empresas exportadoras, ITC (2000), exceto para o México (www.Global21.com.br) e a Argentina [Koenig, Milesi e Yoguel (2001)]. Para os demais dados, Banco Mundial, **World Economic Indicators** – 2000 (dados para 1998).

Elaboração: MARKWALD e PUGA, (2002).

Nota: ¹ Empresas exclusivamente industriais.

200. A ordenação dos países da amostra, com base no índice que relaciona a base exportadora com o tamanho da economia (número de empresas exportadoras/PIB), mostra que o Brasil ocupava, à época, o último lugar segundo esse indicador. Para Araújo (2006), a ampliação da base exportadora representa benefícios que vão além do saldo da balança comercial, uma vez que a inserção internacional provoca ganhos de produtividade e dinamização para as empresas, com externalidades positivas para toda a economia.

201. Não foram identificados estudos que reproduzissem a mesma ou outra fonte de comparação relativa para os anos mais recentes. Portanto, não há como afirmar se a situação do Brasil, em termos relativos, melhorou ou piorou. O que chama atenção é que, se comparar a razão “Base Exportadora / PIB brasileiro” entre os anos de 2000 (valor do PIB de R\$ 1,089 trilhão e quantidade de empresas exportadoras de 16.246) e de 2010 (valor do PIB de R\$ 3,675 trilhões e quantidade de empresas exportadoras de 19.278), esse indicador piorou internamente, com retração de 65%.

202. Conforme o livro “As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional”, publicado pelo IPEA em 2006, existem diferentes níveis de potencial exportador entre as firmas brasileiras. A publicação do IPEA, que conforme informado em reunião realizada com a Apex-Brasil, em 09/05/2011, serviu como orientação para a focalização de diversos de seus programas, estabeleceu uma escala de intensidade de potencial exportador para as firmas, onde foram identificados quatro diferentes níveis: Nível 1: Firms voltadas para o mercado interno (com indicadores de competitividade muito baixos e, portanto, sem condições estruturais para a exportação); Nível 2: Firms potenciais exportadoras; Nível 3: Firms exportadoras; e Nível 4: Firms fortemente exportadoras (empresas consolidadas no mercado externo).

203. O aspecto mais relevante apontado por este estudo é que as firmas do segundo e do terceiro níveis possuem características competitivas muito parecidas, como mostra a Tabela a seguir. Os dados da tabela referem-se ao ano 2000. Apesar do estudo em que foram incluídos datar de 2006, os autores optaram pela utilização de dados do ano 2000 para que fosse possível analisar a entrada e a saída de firmas, do comércio internacional, de acordo com o potencial exportador, em um período anterior (1997-1999) e posterior (2001-2003), conforme a disponibilidade de dados à época. A opção foi justificada por permitir uma análise mais estrutural que conjuntural. Outra delimitação da pesquisa é que ela diz respeito apenas a firmas do estrato certo da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), ou seja, engloba apenas firmas que empregavam, à época, mais de 30 funcionários.

Tabela 21 – Características das firmas por nível de potencial exportador.

| Variáveis | Médias por nível de potencial exportador | | | |
|--|--|--------------------------------|---------------------|--------------------------------|
| | Firmas não-exportadoras | | Firmas exportadoras | |
| | Firmas voltadas para o mercado interno | Firmas potenciais exportadoras | Firmas exportadoras | Firmas fortemente exportadoras |
| Número de firmas | 11.340 | 4.058 | 4.058 | 2.434 |
| Produtividade (R\$ mil/trabalhador) | 14,98 | 29,64 | 32,1 | 76,12 |
| Gasto de energia elétrica/trabalhador (R\$ mil) | 1,11 | 1,76 | 1,98 | 3,85 |
| Tempo de estudo médio da mão-de-obra (anos) | 6,91 | 7,34 | 7,43 | 8,57 |
| Tempo de empresa do funcionário mais antigo (meses) | 133,88 | 183,36 | 183,41 | 273,62 |
| Gastos em marketing/faturamento (%) | 0,25 | 0,54 | 0,55 | 1,18 |
| % dos empregados com 1º grau completo | 50,63 | 54,89 | 54,92 | 65,77 |
| Remuneração média mensal (R\$) | 445,62 | 633,17 | 674,49 | 1.562,79 |
| Valor de transformação industrial (R\$ mil) | 1.134,43 | 5.402,41 | 6.995,53 | 51.046,50 |
| Valor exportado médio (US\$ mil) | 0 | 0 | 1.506 | 14.523 |
| Coefficiente de exportações (Exportações/faturamento - %) ¹ | 0 | 0 | 16,3 | 24,3 |

Fonte: DE NEGRI, João Alberto e ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de (organizadores). *As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional*. p. 23. Brasília: Ipea, 2006. Elaborado pelos autores, a partir de dados da Secex/MDIC, PIA, Rais e Bacen.

Nota: ¹ Coeficiente de exportação calculado a partir da taxa média de câmbio do ano 2000 de R\$/US\$ 1,954

204. Estes números demonstram que empresas potenciais exportadoras possuem algumas das condições objetivas necessárias para passarem a exportar. Por outro lado, a pesquisa também indica que as empresas exportadoras não consolidadas podem facilmente deixar de exportar, caso passem por alguma adversidade ou mesmo por uma mudança de orientação interna. Deste modo, estes dois grupos de empresas parecem se constituir como foco preferencial para políticas de promoção de exportações.

7.1.3 A importância das ações de Promoção Comercial

205. A inserção de uma nova empresa no comércio exterior implica em uma série de custos fixos bastante relevantes, principalmente para as empresas de menor porte. Segundo Markwald & Puga (2002), para incrementar a taxa de entrada líquida de novos exportadores, os **policy-makers** precisam envidar esforços para reduzir os custos de entrada na atividade exportadora e aumentar, assim, os lucros esperados dos potenciais exportadores. Há evidências de que esses custos são vultosos e de que sofrem rápida depreciação: após três anos fora do mercado externo, as firmas exportadoras constataam que lhes resulta tão caro retornar ao mercado quanto para uma outra que jamais exportou (ROBERTS & TYBOUT, 1997). Este cenário chama a atenção para a necessidade de que sejam adotadas medidas horizontais voltadas para a expansão da base exportadora e que sejam acompanhada por medidas de estímulo à permanência dos novos exportadores, ainda não consolidados, no mercado internacional.

206. A questão da redução dos custos fixos impostos aos exportadores, nos remete, ainda, à importância que deve ser dada à implementação das medidas propostas pela Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior e outras com o mesmo propósito. Assim, a adoção de ações horizontais destinadas a simplificar os procedimentos e questões tributárias, e a reduzir os custos de entrada, a burocracia, as dificuldades para reunir informações comerciais relevantes e os diversos entraves que afetam a logística da atividade exportadora são tão importantes quanto estimular a conquista de capacidades técnico-gerenciais que permitam a entrada de empresas iniciantes no comércio internacional.

207. Corroborando este entendimento, um levantamento realizado pelo MDIC em 2010^{vii}, apontou que algumas das principais dificuldades apresentadas por empresas de menor porte no momento em que buscam se inserir no cenário internacional são, entre outras, as seguintes: a) dificuldades no desembaraço aduaneiro e na logística de fiscalização fronteiriça; b) desconhecimento das potencialidades, regulamentações e encargos tributários próprios de cada mercado no exterior; c) dificuldades em adequar os produtos aos parâmetros de exportação; e d) existência de poucos canais e redes de contato para a identificação de clientes no exterior.

208. Conforme esse mesmo levantamento, para a maioria das MPEs, a melhoria nos mecanismos públicos de promoção comercial de empresas de bens e serviços brasileiros é a principal maneira de se aumentar a eficácia dos instrumentos públicos de estímulo à exportação de bens e serviços, conforme a opinião de 18% dos participantes. A capacitação e a desoneração tributária, cada uma com 14%, são outros dois pontos relevantes apresentados pelas empresas, seguidos pela melhoria nas condições de financiamento (13%) e a simplificação logística (12%).

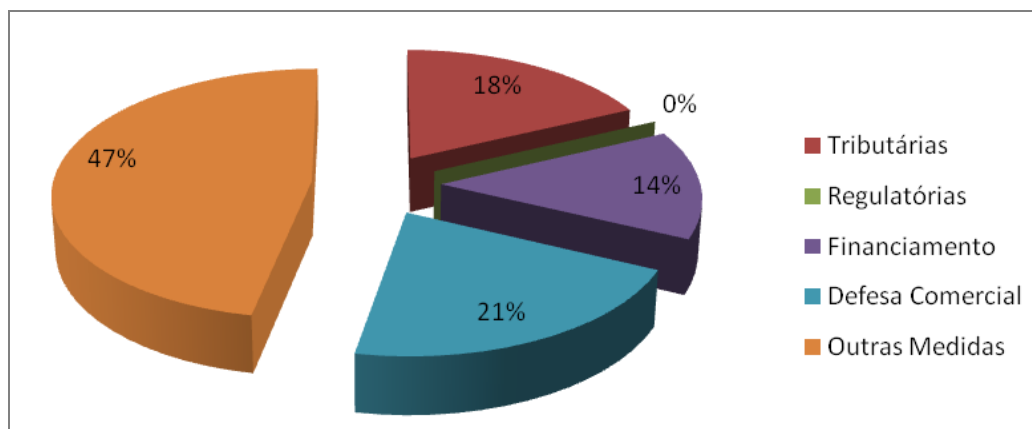
209. Diante disso, fica clara a importância de um Sistema de Promoção Comercial efetivo para facilitar a inserção internacional das empresas, na medida em que ele busca promover as necessárias melhorias de competitividade interna nas empresas, por meio de treinamentos e consultorias, bem como a redução dos custos fixos inerentes ao processo de internacionalização e das grandes incertezas que envolvem tal processo, principalmente para empresas iniciantes, por meio de medidas de simplificação do comércio e de levantamento de informações sobre legislações e mercados no exterior.

210. Importante destacar que o termo “promoção comercial” pode ser usado em seu sentido **lato** e **stricto sensu**. Promoção comercial **stricto sensu** é o suporte concedido à realização da exportação propriamente dita, por meio da realização de feiras internacionais,

no país e no exterior, e em missões presidenciais, ministeriais, ou outros. Promoção comercial **lato sensu** engloba, além destas, ações que também podem ser chamadas, especificamente, de ações de “apoio à exportação” e dizem respeito a ações tais como levantamento de estatísticas e informações comerciais, treinamentos e capacitações em gestão e/ou em procedimentos de exportação, dentre outros, e que visam à preparação para a obtenção da capacidade de exportar.

211. Conforme o Relatório das Macrometas da PDP, os tipos de ações de estímulo às exportações no Brasil para o período de maio/2008 a setembro/2010 possuem a seguinte concentração:

Gráfico 7 – Medidas de estímulo às exportações, por tipo, de mai./2008 a set./2010.



Fonte: Relatório de macrometas da PDP.

212. No que diz respeito às ações que se classificam como “Outras Medidas”, encontram-se uma série de ações de treinamento e capacitação; de apoio à participação em feiras, missões e eventos internacionais; de levantamento de estatísticas e de informações comerciais; de apoio ao posicionamento e à consolidação de marcas; dentre outros.

213. Nesse contexto, os principais órgãos envolvidos na adoção de tais medidas são os seguintes: a) Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla), da Secretaria de Comércio Exterior, do MDIC; b) Departamento de Promoção Comercial (DPR), do Ministério das Relações Exteriores (MRE); c) Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).

214. Sem diminuir ou desconsiderar a importância das demais medidas envolvidas no estímulo à exportação, a análise do Sistema de Promoção Comercial brasileiro, aqui realizada, se dará com escopo restrito à atuação dos três órgãos acima citados, uma vez que são eles que possuem a competência e a atribuição de pensar, estruturar e levar a cabo ações de promoção comercial no Brasil. São também estes os órgãos responsáveis por subsidiar a CAMEX^{viii} e o governo nos processos de coordenação e de elaboração de políticas gerais e de estratégias setoriais de exportação.

7.2 Análise de risco

215. Segundo análise realizada pela equipe de levantamento, podem ser destacadas as seguintes forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para o Sistema de Promoção Comercial brasileiro.

Tabela 22 – Análise SWOT – Promoção Comercial.

| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
|----------|--|--|----------|
| + | Forças | Oportunidades | + |
| | <ul style="list-style-type: none"> Os atores envolvidos dispõem de diversos programas/projetos já estruturados para a promoção comercial, tais como: Encomex (encontros voltados à divulgação de informações, promoção da realização de contatos entre agentes e da cultura exportadora); Redeagentes e PEIEX (treinamento e capacitação); Primeira Exportação e PEIEX (consultoria direta às empresas), Portal do Exportador, Vitrine do Exportador, Radar Comercial, Aliceweb e outros (sítios com estatísticas, informações e orientações de interesse para o comércio internacional); Estrutura adequada e pessoal capacitado, além de maior flexibilidade na aplicação de recursos, por parte da Apex-Brasil, por se tratar uma entidade integrante do Sistema S (Serviço Social Autônomo); Existência de sete Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior; Capilaridade interna da Apex-Brasil; Capilaridade externa do MRE (rede de Embaixadas e SECOMs). | <ul style="list-style-type: none"> Parcerias com entes estaduais, municipais e privados para a comunhão de esforços na promoção comercial (a exemplo dos programas Primeira Exportação, PEIEX e PSI); Conjuntura econômica internacional favorável à inserção internacional das empresas nacionais. | |
| | Ambiente Interno | Ambiente Externo | |
| - | Fraquezas | Ameaças | - |
| | <ul style="list-style-type: none"> Ausência de uma estratégia única de atuação no âmbito do Governo Federal; Dificuldade de articulação institucional entre os atores governamentais; Dificuldades na divulgação dos programas, projetos e ferramentas existentes (especialmente do MDIC e do MRE); Baixo controle dos impactos gerados pelos projetos/programas, em função das características dos indicadores de desempenho utilizados em alguns casos; Fragilidade no acompanhamento do desempenho dos Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior; Baixa capilaridade do MDIC para realizar promoção comercial; Orçamento escasso da Secex/MDIC para a execução dos programas e projetos e para a realização de estudos de prospecção de mercados; Baixa quantidade de pessoal alocado às funções de comércio | <ul style="list-style-type: none"> Falta de esforço das empresas nacionais para inserção de produtos no mercado exterior; Possibilidade de pouca efetividade na escolha do público-alvo ideal dos programas e projetos (problemas de focalização); A conjuntura econômica internacional pode prejudicar a inserção internacional de alguns setores de empresas nacionais; Possibilidade de conflitos de interesses entre os atores governamentais e as empresas; Possibilidade de conflitos de interesse entre Governo Federal, estados e municípios e, destes, entre si; A burocracia na logística de exportação, e a escassez de informações de mercado e de incentivos financeiros e creditícios para a exportação influenciam nos resultados da promoção comercial; Alocação de parte da receita oriunda de ações de Defesa Comercial para a conta Reserva de Contingência, contrariando a Lei nº 9.019/1995, que a destina a ações de comércio exterior. | |

Tabela 23 – Riscos, efeitos associados e controles existentes relacionados ao às ações de Promoção Comercial.

| Riscos | Consequências | Controles |
|--|---|--|
| Ações pulverizadas, mais operacionais e menos estratégicas. | Baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção comercial. | Não identificado. |
| Incrementos nas exportações e na competitividade das empresas menores do que os que poderiam ser obtidos por ações governamentais articuladas e complementares entre si. | Baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção comercial. | Apex-Brasil vem implementando o esforço de identificação e de construção de indicadores consistentes e está elaborando novas metodologias de avaliação de desempenho, com vistas a aderir às propostas metodológicas do ITC. |

216. As ações de promoção levadas a cabo pelo governo federal correm o risco de ter sua efetividade e sua eficiência prejudicadas, em função principalmente dos seguintes fatores: a ausência de coordenação na definição de uma estratégia de atuação do governo federal e a consequente dificuldade de articulação institucional entre os órgãos envolvidos – a saber: Depla/MDIC, Apex-Brasil e DPR/MRE – bem como a dificuldade de se estabelecer controles e indicadores apropriados para acompanhar a execução das ações de promoção.

7.2.1 Coordenação na definição de uma estratégia de promoção comercial para o governo federal.

217. De acordo com a instituição internacional responsável por pensar e fomentar as ações de promoção no mundo – o ITC, a elaboração de um portfólio de produtos e serviços de promoção deverá ser concluída após um processo de concepção estratégica estruturado, contemplando todos os níveis da administração envolvidos. Apenas após este processo, as Instituições de Apoio ao Comércio teriam condições de tomar decisões racionais relativas aos recursos de que necessitam e a como aplicá-los em diferentes processos, a fim de produzir, comunicar e distribuir os diferentes serviços à sua clientela.

218. De acordo com um estudo do BNDES intitulado “A institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”, uma das causas para a dificuldade de coordenação entre os órgãos estaria na:

ausência de visão estratégica compartilhada, que dificulta a criação de consensos básicos dentro do governo, originados da variedade de diagnósticos e iniciativas, nem sempre convergentes, realizadas pelos diferentes órgãos que atuam na política brasileira de Comércio Exterior. (VEIGA & IGLÉSIAS, 2002)

219. Assim, diante da inexistência de uma estratégia conjunta do governo federal, a atuação de cada órgão de promoção é definida internamente, com base em diretrizes, informações e dados próprios, que levam, por exemplo, à identificação de públicos-alvo e de setores prioritários distintos uns dos outros. Esse fato pode vir a gerar sobreposições de esforços e falta de sinergia nas ações executadas.

220. No entanto, vale ponderar que, de forma geral, considerando apenas o Depla/MDIC e a Apex-Brasil, a dificuldade de articulação tende a ser atenuada, uma vez que as duas unidades fazem parte do Sistema MDIC e que possuem focos prioritários de atuação distintos uma da outra. Quanto ao MDIC, o foco concentra-se em ações de “apoio à exportação”, ou

seja, promoção da cultura exportadora, por meio de treinamentos e capacitações, e produção de estatísticas e informações interessantes ao comércio. Já a Apex-Brasil concentra-se mais fortemente em ações de promoção **stricto sensu**, mais diretas, em função de sua maior capilaridade e flexibilidade de atuação, tais como feiras, eventos e missões.

221. Porém, mesmo no âmbito da relação Apex-Brasil/MDIC, existem ações que se correlacionam e, por isso, poderiam ser executadas de forma coordenada. Essa é, inclusive, uma das medidas previstas no Plano Nacional da Cultura Exportadora (MDIC, 2011), no que diz respeito ao Projeto Primeira Exportação do MDIC e ao Programa de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX), da Apex-Brasil.

222. O citado projeto do MDIC, somado a um programa do Ministério, o Redeagentes, e o PEIEX da Apex-Brasil, em conjunto com o Projeto Setorial Integrado (PSI), também da Apex, possuem escopos e objetivos muito similares e correlatos^{IX}. Eles são programas de qualificação para a exportação (Redeagentes e PEIEX) e de promoção comercial voltada à inserção, e posterior consolidação, de empresas iniciantes no mercado internacional (Primeira Exportação e PSI).

223. O que diferencia tais programas é que seus públicos-alvo são empresas em diferentes estágios de maturação para a inserção internacional. Quanto ao Redeagentes^x, no braço voltado à capacitação de pequenos e médios empresários, e ao Primeira Exportação, os públicos-alvo são empresas potencialmente exportadoras que demandam de apenas algum contato com a terminologia e os procedimentos de comércio, além de algumas adaptações produtivas, de design, ou similares, para passarem a exportar. O PEIEX, por sua vez, apoia empresas que ainda necessitam de aprimoramentos competitivos e organizacionais para chegarem a atingir esse estágio. Por fim, o PSI apoia empresas que já exportam, mas que ainda não se consolidaram suficientemente no mercado internacional para terem condições de fazerem isso sozinhas.

224. Mesmo sendo voltados a públicos-alvo em diferentes estágios de maturação, todos estes projetos possuem como objetivo capacitar empresas para que se tornem novas exportadoras e/ou para que, posteriormente, se consolidem no mercado internacional até terem condições de se manterem exportando, de forma independente.

225. No entanto, estes programas são pensados, planejados e conduzidos paralelamente pelos citados órgãos, de forma separada. Para os programas do Ministério, os setores a serem priorizados e as empresas a serem apoiadas são definidos pelos governos estaduais parceiros, considerados como os agentes mais adequados para realizar essa identificação, por conhecerem de perto as realidades locais. Para a Apex-Brasil, as empresas a serem apoiadas, e enquadradas em cada tipo de programa, são identificadas com base em uma classificação do grau de maturidade das diversas empresas que se cadastram nos sistemas da Apex-Brasil.

226. É possível que, se esses programas fossem planejados de forma coordenada, pudessem confluir num esforço conjunto de atuação, atingindo mais efetivamente seus objetivos e, inclusive, atendendo a um público melhor selecionado.

227. Na prática, o PEIEX hoje tem seu foco fortemente voltado para ações que promovam ganhos de competitividade nas empresas, e contribui pouco para a formação de novas firmas exportadoras. Esse foco é importante e a melhoria gerencial das empresas é extremamente necessária no setor de pequenas e médias. Mas muitas empresas interrompem a sua participação no programa durante os ciclos intermediários de melhoria da competitividade, não chegando a completar o último ciclo, que se finaliza com a entrada no mercado internacional.

228. Segundo estimativa do MDIC, citada em entrevista realizada no Depla/MDIC, em 09/06/2011, apenas 4% das 7.500 empresas atendidas pelo PEIEX, em todo o Brasil, teriam, de fato, condições de exportar. Esses dados não podem ser precisados porque o acompanhamento do programa ainda não está sendo feito de forma automatizada em todos os núcleos operacionais que executam o PEIEX nas diversas localidades. A ferramenta que permitiria esse acompanhamento já existe, mas apenas recentemente tornou-se operacional, e ainda não é utilizada de forma sistemática pelos diversos Núcleos Operacionais. Esse fato faz com que não seja possível identificar, por exemplo, em qual, ou em quais, momentos dos ciclos as empresas tendem a abandonar mais frequentemente o programa, e, com isso, os gargalos e suas motivações não são identificados, e perde-se a oportunidade da introdução de mudanças que estimulem a maior permanência das empresas no PEIEX.

229. No entanto, a coordenação central do PEIEX, com a finalidade de participar de um prêmio promovido pelo ITC, digitalizou os dados de questionários em papel relativos ao estado de Minas Gerais – escolhido como caso de sucesso do programa – e realizou a consolidação das informações que confirmam a tendência do PEIEX em se concentrar mais em promover ganhos de competitividade do que em promover a entrada e consolidação no mercado internacional.

230. Para Minas Gerais, que é percebido como Núcleo Operacional modelo, 1.292 empresas haviam se registrado no programa (Fase 1). Dessas, 1.186 concluíam a Fase 2, voltada à criação da consciência quanto à necessidade de promoção de melhorias operacionais internas, 907 empresas concluíram a fase 4, implementando ao menos algum tipo de melhoria interna, em áreas como melhorias no processo produtivo, ou contabilidade e finanças. E por fim, 243 empresas concluíram a chamada Fase 6, caracterizada como a fase de mudança comportamental, com vistas a uma atitude pró-internacionalização.

231. De acordo com aquele levantamento, 458 empresas haviam promovido melhorias competitivas, com o apoio do PEIEX, mas apenas 15 haviam se tornado exportadoras. Das empresas apoiadas, 123 já exportavam ao início do projeto, e 12 delas alcançaram novos mercados com a ajuda do PEIEX.

232. Outro dado relevante, é que das empresas participantes do PEIEX, em Minas Gerais, 173 foram direcionadas a outros programas da Apex-Brasil, e 74 se encontravam utilizando os serviços da Agência, à época do levantamento, principalmente através do PSI, e da participação em feiras, missões e seminários. Ou seja, tais empresas passaram a condição de exportadoras, ou, ao menos, de potenciais exportadores.

233. A proposta do Plano Nacional da Cultura Exportadora é, então, integrar o PEIEX com o programa Primeira Exportação, do MDIC, da seguinte forma: empresas egressas do PEIEX, tornar-se-iam aptas para entrar, de forma direta, no Primeira Exportação, sem que precisassem passar por novos diagnósticos, no MDIC, quanto à sua maturidade para a exportação. Em poucas palavras, as empresas sairiam prontas do PEIEX, para ingressar no Primeira Exportação.

234. No entanto, o objetivo expresso do PEIEX é o de promover ganhos de competitividade com vistas ao aumento das exportações e da base exportadora brasileira. O PEIEX tem condições de voltar-se a esse objetivo último, e tem buscado gradativamente fazê-lo, inclusive por que esse objetivo se coaduna com a missão da entidade responsável pelo programa, a Apex-Brasil^{xi}.

235. Transferir a etapa final desse processo ao Primeira Exportação traz um risco ao processo, que deve ser considerado. O nível de capilaridade, flexibilidade e capacidade de

execução orçamentária da Apex-Brasil é consideravelmente maior que a do MDIC, de modo que a transferência do fim do ciclo exportador dos programas para o Primeira Exportação – apesar de sua execução descentralizada – pode vir a comprometer as finalidades de ambos, sem que ocorra a racionalização do uso de recursos que seria esperada de uma maior coordenação entre ações com finalidades correlatas.

236. Além disso, o Primeira Exportação é executado por meio de parcerias firmadas com os governos estaduais. Essa forma de execução permite que as diferentes potencialidades regionais possam ser aproveitadas, mas levam à necessidade de pactuação de metas caso a caso, e também de repactuações de tais metas, quando das mudanças de governos locais. Desta forma, existe uma grande complexidade na fase de implementação do Primeira Exportação, que leva a constantes redefinições de setores e empresas prioritários para as ações de promoção em cada localidade, e inclusive a revisões de cronograma e de agenda, com prejuízos para a execução de tais ações.

237. Como o MDIC necessita do apoio de cada um dos estados para a implementação do Primeira Exportação, a ausência de interesse pela participação no projeto por parte de alguns estados inviabiliza a implementação dessa ação de apoio em estados com forte potencial exportador, tais como São Paulo e Mato Grosso.

238. Diante de tudo isso, a forma de articulação projetada pelo Plano pode não se mostrar a mais adequada, e vir a representar um risco à atividade de promoção à exportação propriamente dita, por parte do PEIEX. O PEIEX tem condições de consolidar-se na formação de potenciais exportadoras e de encontrar formas de incentivar as empresas participantes a persistirem na implementação dos ciclos do programa e a avançarem até o estágio de maturidade necessário à exportação.

239. Também deve ser destacada a falta de articulação percebida entre os Centros de Negócios da Apex-Brasil, no exterior, e os Serviços de Promoção Comercial (SECOMs) do MRE, que se encontram instalados nas embaixadas e/ou consulados brasileiros. A Apex-Brasil possui seis Centros de Negócios^{xiii} já instalados em diferentes países e está instalando um sétimo Centro, em Luanda, Angola. Já o MRE possui 100 SECOMs, espalhados por 78 países. Os Centros de Negócios e os SECOMs atuam ambos de forma independente, sob demanda, com base nas solicitações que lhes são apresentadas cotidianamente pelo setor produtivo. Dessa forma, não ocorre, entre essas unidades, o planejamento de uma atuação coordenada e pró-ativa para melhor atender às empresas brasileiras.

240. A estratégia de atuação sob demanda também compromete a efetividade dos serviços prestados, em ambos os casos. Conforme entrevista realizada em 31/05/2010, a Apex-Brasil já reconhece essa fragilidade e tem reorientado os seus Centros a buscarem uma atuação mais pró-ativa, tal como a identificação de oportunidades de negócios, de clientes potenciais e de setores preferenciais voltados para os seus respectivos países, que possam vir a ser atendidos por empresas brasileiras, dentre outros. Já para os SECOMs, essa mudança de estratégia de atuação ainda não está consolidada, em função da estrutura menos robusta de que dispõem os Serviços de Promoção Comerciais, em termos de pessoal e de orçamento. Vale destacar que estudo realizado pelo DPR/MRE sobre o Sistema de Promoção Britânico^{xiii} demonstrou que 80% das oportunidades de negócios geradas pelas rotinas operacionais das agências da Rede **Trade UK** derivavam de atividades pró-ativas, como visitas às empresas envolvidas, por funcionários das agências inglesas.

241. Outro aspecto relevante diz respeito às dificuldades de articulação entre Apex-Brasil e MDIC, de um lado, e o DPR/MRE, de outro. A estrutura fortemente hierárquica da carreira diplomática, bem como a falta de priorização conferida, por essa carreira, a temas comerciais,

explicam, em parte, esse distanciamento. Conforme entrevista realizada em 25/03/2011, no DPR, a posição secundária do tema para o Itamaraty faz com que o grau de fluidez no relacionamento com o Sistema MDIC dependa muito fortemente das pessoas que se encontram a frente do MRE, do MDIC e da Apex-Brasil, a cada momento. Caso tais pessoas tenham um bom relacionamento entre si, os trabalhos tendem a ocorrer com maior nível de coordenação, caso contrário, o isolamento prevalece.

242. Quanto à atuação especificamente dos SECOMs/MRE, auditoria do TCU que resultou no Acórdão 992/2009–Plenário^{xiv} apontou ainda a ausência de prévio treinamento em promoção comercial dos servidores alocados aos Serviços. Diante disso, o Acórdão recomendou que fossem ampliados os treinamentos e a formação de tais servidores, com vistas a ganhos de efetividade e eficiência.

243. Aquela auditoria também já havia apontado o problema de articulação entre os diversos órgãos do Sistema de Promoção Comercial brasileiro, bem como a necessidade de o Itamaraty oferecer maior apoio à Apex-Brasil e às empresas brasileiras, por meio de sua estrutura instalada no exterior. A auditoria da qual decorreu o citado Acórdão levantou dados de 2005 a 2007.

244. É importante destacar, de todo esse contexto, que a ausência de coordenação na definição de uma estratégia de atuação conjunta do governo federal e a consequente dificuldade de articulação institucional entre os órgãos envolvidos pode vir a ser atenuada pelo processo de elaboração de um Planejamento Estratégico que estava ocorrendo à época deste levantamento, pela primeira vez, no âmbito do MDIC. O Ministério optou por realizar o Planejamento de forma conjunta com todas as entidades ligadas ao que tem sido chamado de “Sistema MDIC”. Dessa forma, MDIC e Apex-Brasil estavam pensando diretrizes estratégicas de promoção comercial. Mesmo que este processo não chegue ao nível de se materializar em uma estratégia conjunta de atuação, tais discussões se apresentam como bastante salutares para aproximar as realidades – oportunidades e dificuldades – de ambos os órgãos umas das outras.

245. De toda forma, corre-se o risco de que um dos braços importantes do Sistema de Promoção Comercial brasileiro – DPR/MRE – mantenha-se fora desse processo. Assim, o Planejamento Estratégico em elaboração poderia contribuir para melhorias de articulação, mas também poderia não resolver o problema aqui apresentado e a ausência de institucionalização na interlocução do Itamaraty com os demais órgãos que realizam promoção comercial.

246. Todo este contexto pode vir a ocasionar a execução de ações pulverizadas, mais operacionais e menos estratégicas, e que produzam incrementos nas exportações e na competitividade das empresas menores do que os que poderiam ser obtidos por ações governamentais articuladas e complementares entre si.

7.2.2 Estabelecimento de controles e indicadores para acompanhar as ações de promoção comercial

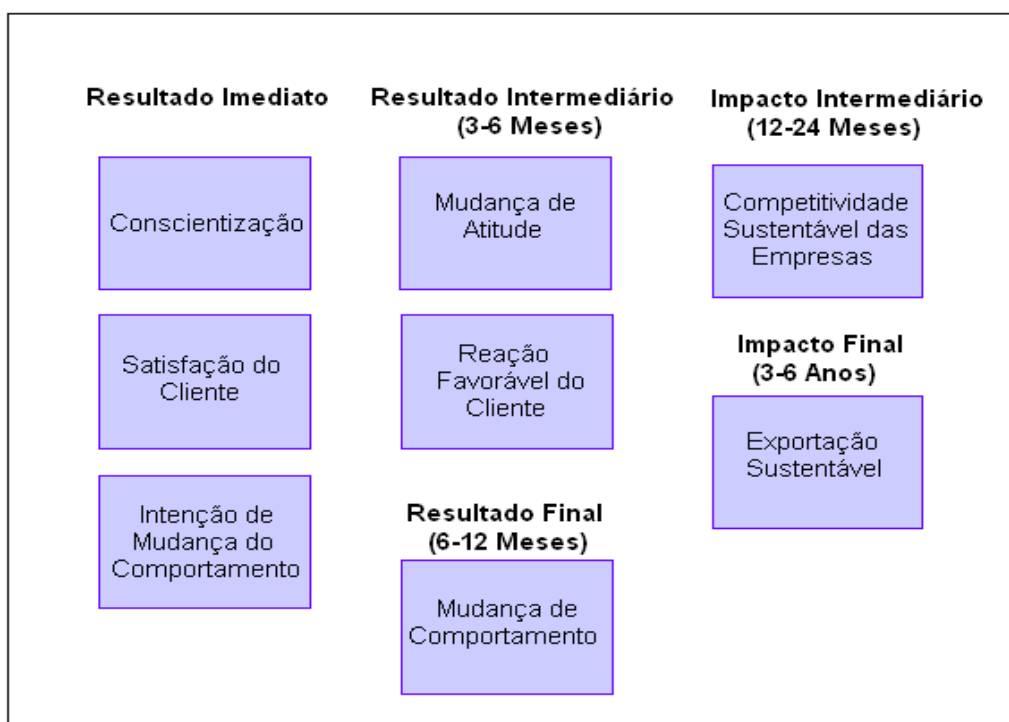
247. Outro fato que pode contribuir para o risco de baixa efetividade e eficiência nas ações de promoção é a dificuldade de se estabelecer controles e indicadores apropriados para acompanhar a execução de tais ações.

248. A primeira dificuldade para a elaboração dos indicadores decorre da própria natureza da atividade exportadora. Ou seja, para que um empresário decida exportar, uma série de fatores intervenientes é considerada, como por exemplo: a) segurança jurídico-institucional e estabilidade macroeconômica mínimas nos países envolvidos; b) situação cambial favorável;

c) custo de logística de escoamento aceitável; d) condições operacionais da empresa adequadas para o atendimento da demanda externa; e) características objetivas de seus produtos que sejam valorizadas no mercado internacional. Deste modo, é difícil estabelecer quais fatores foram de fato cruciais para que uma determinada exportação tenha sido realizada e quais foram decisivos para que determinada operação tenha sido abortada. Sendo assim, é difícil isolar os efeitos e impactos puros de uma ação de promoção, uma vez que mesmo que elas sejam adequadas e tempestivas, não têm o poder de garantir, sozinhas, que o empresário venha, de fato, a decidir exportar.

249. De toda forma, isso não implica no entendimento de que essas ações não devam ser mensuradas e acompanhadas para que seus resultados possam ser auferidos. Muito ao contrário, a orientação da mais elevada entidade mundial sobre o tema de Promoção – o ITC – é a de que as Instituições de Apoio ao Comércio (IAC) devem envidar esforços para desenvolver mecanismos de aferição de desempenho em três níveis: de resultado imediato; de resultado intermediário; e de impacto intermediário, conforme mostra o quadro resumo a seguir.

Figura 1 – Níveis para aferição de desempenho das ações de Promoção Comercial segundo o ITC.



Fonte: **International Trade Centre (ITC)**. Programa de Capacitação. Parceria pela Excelência: Construção de capacidade da IAC.

250. Para o ITC, o impacto que uma IAC deve produzir idealmente são altos níveis de exportações sustentáveis. Entretanto, a entidade reconhece que medidas intermediárias tais como: conscientização, satisfação do cliente, intenção de mudança de comportamento, mudança de atitude favorável do cliente, mudança do comportamento real, competitividade sustentável, devem ser auferidas e valorizadas. Todas essas informações são relevantes para revelar o impacto causado pela ação do órgão de promoção na sociedade, e servem como contribuições posteriores para a retroalimentação das suas metas estratégicas, e para possíveis aprimoramentos dos projetos e processos.

251. A opção por não mensurar os impactos das ações de promoção, inviabilizando a comprovação da efetividade dos serviços prestados, pode, inclusive, acarretar em uma falta de credibilidade de tais instrumentos por parte dos empresários e possíveis clientes. Isso diminuiria a procura pelos mecanismos de apoio existentes e contrariaria o próprio esforço de promover a cultura exportadora junto ao empresariado brasileiro.

252. Instituições de promoção pelo mundo investem no acompanhamento e monitoramento da efetividade de suas ações. Segundo estudo realizado pelo IPEA, a entidade de promoção chilena – o ProChile – estabelece metas de curto e de médio prazo e monitora o desempenho de suas unidades, com uma avaliação de resultados individuais e coletivos, com base em negócios concretizados, produtos colocados, incrementos na participação de mercados-alvos, dentre outros (GUSSO, 2004). Também o já citado estudo realizado pelo DPR/MRE acerca do Sistema de Promoção Britânico aponta a atuação britânica nessa mesma direção.

253. Vale destacar que os órgãos de promoção comercial brasileiros já demonstram a preocupação em aprimorar os seus sistemas de avaliação e acompanhamento e já começam a adotar medidas nesse sentido.

254. No caso da Apex-Brasil, os indicadores de resultados expressos em seu Contrato de Gestão, de 2007, foram aprimorados por meio de um Termo Aditivo, assinado em 2009. O Termo Aditivo trouxe, em seu Anexo, o “Novo Plano de Avaliação de Desempenho – Indicadores de Resultados”, com indicadores mais refinados em relação aos constantes na versão inicial do Contrato de Gestão, com vistas a melhor expressar os reais impactos de suas ações na sociedade. Os indicadores estabelecidos foram atrelados a metas e iriam começar a ser levantados, pela primeira vez, ao final do primeiro semestre de 2011. Os indicadores constantes do Contrato de Gestão de 2007, e de seu respectivo Termo Aditivo, de 2009, e suas descrições correspondentes, estão listados no Apêndice C.

255. É importante ressaltar que a Apex-Brasil vem implementando o esforço de identificação e de construção de indicadores consistentes e está elaborando novas metodologias de avaliação de desempenho, com vistas, inclusive, a chegar ao nível de aferição de desempenho proposto pelo ITC, como acima exposto, o qual retrata os diferentes níveis de resultados obtidos pelas ações de promoção. A expectativa da Apex-Brasil é que estes novos indicadores já possam estar construídos e passíveis de aferição a partir de 2013, data em que deverá ser assinado um novo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão com o MDIC.

256. Até então, a Apex-Brasil acompanhava a execução de seus projetos internos e também dos convênios que celebra com associações setoriais^{xv}, de forma individual, e com base nos indicadores mais clássicos, previstos no Anexo V do Contrato de Gestão de 2007. A partir de junho de 2011, porém, havia previsão de que os novos indicadores previstos no Termo Aditivo de 2009 já seriam levantados.

257. A Agência encontrava-se ainda trabalhando no desenvolvimento de uma metodologia de avaliação comparada e qualitativa da capacidade de gestão de projetos das entidades convenentes e dos gestores de projetos internos da Agência. O objetivo é identificar quais gestores e quais entidades possuem melhores condições para gerir os projetos que executam na Apex, ou através de seu apoio.

258. O próximo passo será conseguir mensurar os impactos de fato gerados nas empresas apoiadas por produtos ou programas da Agência. Para isso, está sendo desenvolvida uma metodologia de análise, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul

(URGS), com vistas à avaliação comparada e qualitativa do desempenho exportador das empresas apoiadas, em relação ao desempenho de um grupo-controle de empresas não-apoiadas, do mesmo setor, mesma região e para o mesmo período, com vistas a verificar o real benefício, em termos de exportações, que as ações da Apex agregam.

259. Posteriormente, será implementada uma nova metodologia baseada nas diretrizes acima citadas do ITC, em que os diferentes níveis de impacto, em termos de ganhos de competitividade, de exportações e de sustentabilidade possam ser auferidos no âmbito das empresas. Espera-se que o próximo Termo Aditivo, com data para vigorar a partir de 2013, já traga indicadores capazes de medir esses níveis de impacto.

260. Em relação à Apex-Brasil, um ponto sensível que deve ser destacado é a forma de acompanhamento dos Centros de Negócios da Apex-Brasil no exterior. Os Centros são unidades da Apex, ou seja, braços operacionais que dão continuidade às ações da Agência, nos locais onde estão instalados, em função das vantagens que a localização geográfica oferece. Eles não são vistos como agências a parte, e por isso existe uma dificuldade no estabelecimento de pactos em relação a indicadores e metas de desempenho. Atualmente, a agência está buscando identificar os processos e projetos executados por cada Centro para definir e pactuar metas relativas a esses processos e projetos. No entanto, este trabalho ainda encontrava-se em etapa inicial e não existiam metas de desempenho próprias para cada Centro. O acompanhamento do desempenho dos Centros se mostra fundamental, inclusive para apontar possíveis mudanças no cenário internacional que diminua a importância relativa de determinado Centro. No passado, Centros já chegaram a ser extintos, por que se concluiu que a sua realocação para outras localidades se mostraria mais produtiva, como foi o caso do antigo Centro de Lisboa. Isso mostra o quão importante o acompanhamento do desempenho dos Centros se faz importante.

261. Em relação ao MRE, a fiscalização conexa ao Acórdão 992/2009–TCU–Plenário apontava a ausência de implementação de indicadores de desempenho e de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados das ações, para o DPR e para os SECOMs, diante do que recomendou que se definisse um sistema de medição para monitorar o desempenho, não somente de atividades operacionais, mas principalmente, àquelas relacionadas aos usuários/clientes atuais e potenciais.

262. No caso do MDIC, percebe-se, a partir de informações prestadas pelos gestores, que os instrumentos disponíveis estão sendo repensados e aprimorados e que a preocupação com a aferição de seus desempenhos é predominante, conforme as medidas descritas no Apêndice D.

8. Conclusão

263. A presente fiscalização é decorrente de deliberação constante do Acórdão 332/2011–Plenário, prolatado no TC 001.090/2011-9, tendo em vista o propósito de se aprofundar conhecimento nas ações executadas pelo Governo Federal pertinente às políticas de desenvolvimento e comércio exterior e identificar os eventos de maior risco dos principais programas e ações gerenciados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a fim de identificar possíveis áreas de atuação do Tribunal.

264. Repisa-se que o conceito de risco tratado neste trabalho deve ser entendido como uma situação hipotética cuja probabilidade de ocorrência e impacto na ação governamental enseja uma atuação deste órgão de controle.

265. Para melhor focar o objeto do trabalho e aprofundar a análise de risco, foram selecionadas duas grandes áreas de estudo: Inovação e Comércio Exterior. Dentro da área de Inovação, além das questões macro políticas, em especial o fomento do setor produtivo, buscou-se uma análise mais aprofundada de duas questões específicas: a) o fomento e o marco regulatório da biotecnologia; e b) a gestão dos registros de marcas e patentes. As ações relativas à inovação forçou a análise de outros órgãos e entidades, em especial o MCT e a FINEP, no que diz respeito ao fomento à inovação, o CEGEN, no que diz respeito à biotecnologia, e o INPI, no que diz respeito ao registro de marcas e patentes.

266. A análise da temática do Comércio Exterior se dividiu em outros três temas específicos: a) defesa comercial; b) tratamento administrativo nas importações; e c) promoção comercial. A defesa comercial se dá no interior do próprio MDIC. Já a análise do tratamento administrativo das importações envolveu a análise conjunta do MDIC e da CAMEX. Em relação à promoção comercial, fez-se necessário expandir a análise à APEX e ao MRE.

267. Após as fases de pesquisa, entrevistas com gestores e especialistas e visita a unidades administrativas do MDIC, APEX, ABDI, INPI, e CGEN, foi possível descrever as áreas e/ou temas que apresentam riscos para a consecução dos objetivos da entidade e os fundamentos que levaram a equipe a caracterizar aquelas áreas como de risco.

268. A partir das análises produzidas, foram aventadas ações de controle, arrolados em termo sigiloso juntado ao processo. Essas informações foram remetidas à 5ª Secex e a 9ª Secex, detentoras da clientela, para serem tratadas como subsídios ao planejamento das ações de controle a serem desenvolvidas.

9. Proposta de encaminhamento

269. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, relator do processo, com as seguintes propostas:

- I) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Ministério e ao Presidente do Instituto Nacional da Propriedade Industrial;
- II) encerrar o processo, com fundamento no artigo 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006.

Brasília/DF, em 25 de agosto de 2011.

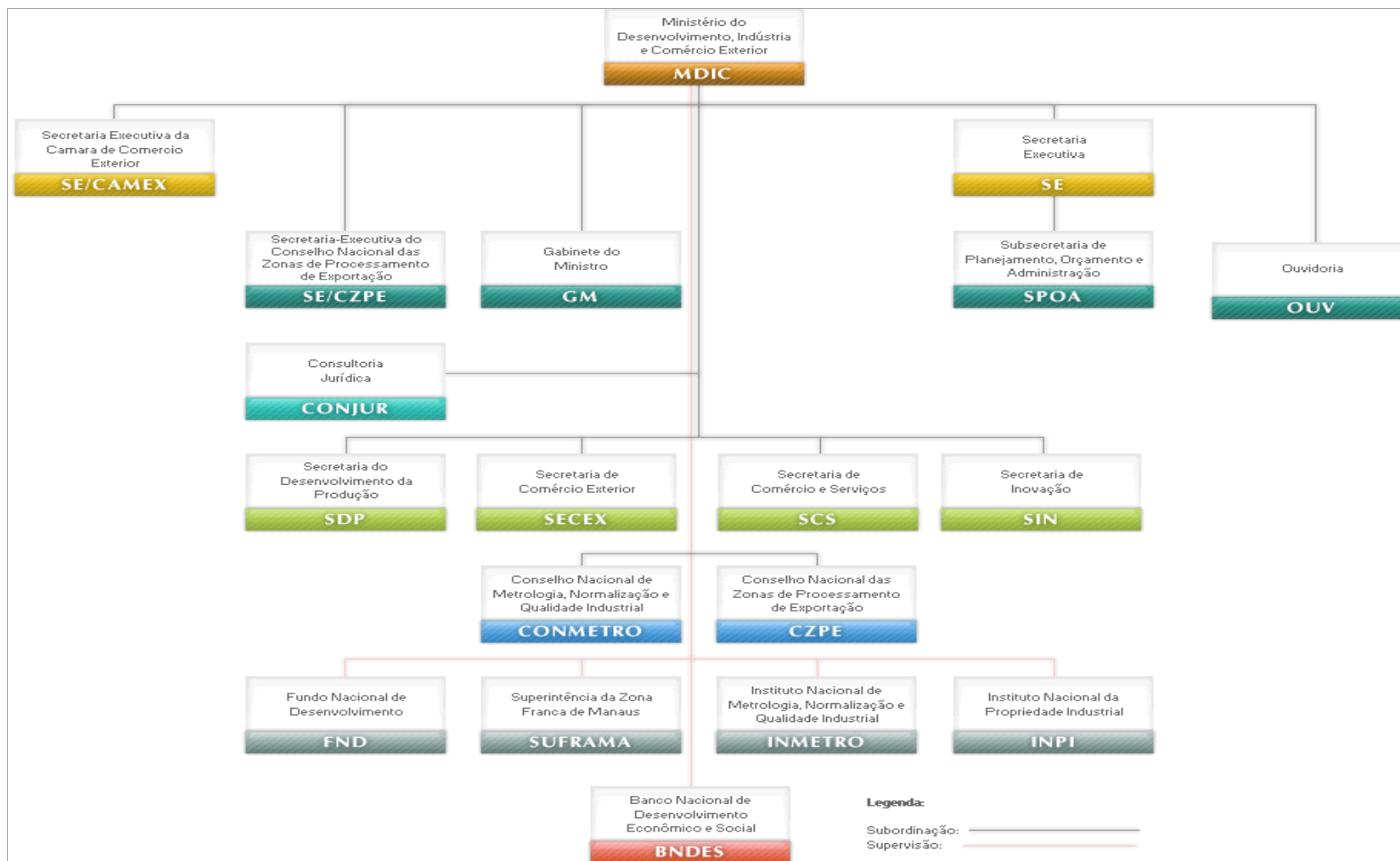
Almir Serra Martins Menezes Neto
AUFC – Mat. 8083-7 (Coordenador)

Luciana Nunes Goulart
AUFC – Mat. 7681-3

Melchior Sawaya Neto
AUFC – Mat. 3175-5

Rodrigo Greco de Morais
AUFC – Mat. 7714-3

Apêndice A – Organograma síntese e competências das secretarias finalísticas do MDIC



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. Estrutura em Julho/2011.

A Secretaria de Comércio e Serviço tem por competências, entre outras, formular, coordenar e estabelecer normas para o apoio às micro, pequenas e médias empresas e ao setor de artesanato; coordenar, acompanhar e avaliar, no âmbito do Ministério, as ações e programas que afetem a competitividade dos setores de comércio e serviços relacionados ao processo de inserção internacional e ao fortalecimento das cadeias produtivas, em coordenação com outros órgãos governamentais e entidades privadas representativas desses setores; e elaborar e promover a implementação, em articulação com outros órgãos públicos e entidades privadas, de medidas de simplificação, desburocratização e desregulamentação das atividades de comércio e de serviços, visando o seu desenvolvimento e o combate à informalidade no País.

A Secretaria do Desenvolvimento da Produção compete em termos gerais formular e propor políticas públicas para o desenvolvimento da produção do setor industrial; identificar e consolidar demandas que visem ao desenvolvimento da produção do setor industrial e estruturar ações que promovam o incremento da produção de bens no País e o desenvolvimento dos segmentos produtivos;

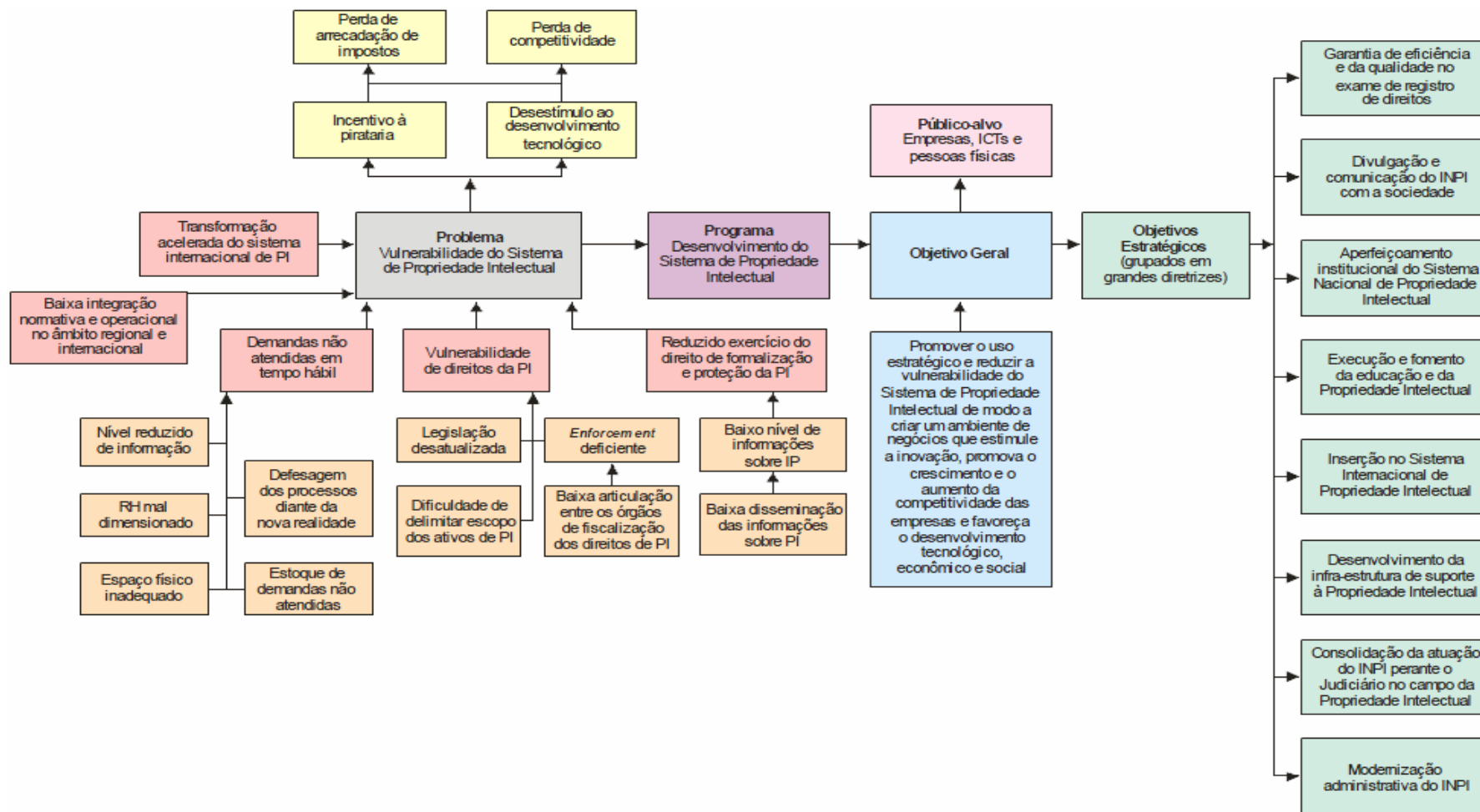
A Secretaria da Inovação possui entre suas competências gerais, contribuir para a formulação da Política de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior nos aspectos relacionados à inovação e à política tecnológica, para o desenvolvimento sustentável nos sistemas produtivos; planejar, estabelecer, supervisionar, coordenar, avaliar e controlar políticas, estratégias, atividades e recursos referentes a: **a)** inovação tecnológica nos sistemas produtivos; **b)** tecnologias inovadoras e estratégicas; **c)** infra-estrutura tecnológica; **d)** metrologia, normalização e avaliação de conformidade; **e)** propriedade intelectual; **f)** transferência de tecnologia; **g)** prospecção, articulação, aperfeiçoamento, disseminação, promoção, incentivo e fomento da inovação, das competências inovadoras e do conhecimento; **h)** aceleração do processo de inovação nos ambientes produtivo e social; **i)** incorporação de tecnologia aos produtos, processos e serviços; **j)** promoção, incentivo e fomento ao investimento privado em inovação e desenvolvimento tecnológico; **k)** promoção, articulação, incentivo e fomento da cooperação internacional em inovação, competências inovadoras e transferência de tecnologia; **l)** promoção, articulação, incentivo e fomento de parcerias e alianças estratégicas e tecnológicas, com organizações brasileiras, estrangeiras e multilaterais; **m)** promoção, articulação, incentivo e fomento da inovação para o desenvolvimento sustentável dos sistemas produtivos; e **n)** difusão da cultura de inovação; participar do planejamento, normatização, supervisão, coordenação, avaliação e controle de políticas, estratégias, programas, ações e atividades no que se refere a: **a)** desenvolvimento científico e tecnológico; e **b)** aplicação de recursos públicos destinados à inovação e ao desenvolvimento tecnológico nos sistemas produtivos.

A Secretaria de Comércio Exterior compete formular propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecer normas necessárias à sua implementação; propor medidas de políticas fiscal e cambial, de financiamento, de recuperação de créditos à exportação, de seguro, de transportes e fretes e de promoção comercial; propor diretrizes que articulem o emprego do instrumento aduaneiro com os objetivos gerais de política de comércio exterior, bem como propor alíquotas para o imposto de importação e suas alterações e regimes de origem preferenciais e não preferenciais; participar das negociações de tratados internacionais relacionados com o comércio exterior, nos âmbitos multilateral, hemisférico, regional e bilateral; implementar os mecanismos de defesa comercial; regulamentar os procedimentos relativos às investigações de defesa comercial; decidir sobre a abertura de investigações e revisões relativas à aplicação de medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas, previstas em acordos multilaterais, regionais ou bilaterais, bem como sobre a prorrogação do prazo da investigação e o seu encerramento sem a aplicação de medidas; decidir sobre a aceitação de compromissos de preço previstos nos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais na área de defesa comercial; apoiar o exportador submetido a investigações de defesa comercial no exterior; administrar,



controlar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex, observadas as competências de outros órgãos; formular a política de informações de comércio exterior e implementar sistemática de tratamento e divulgação dessas informações; elaborar e divulgar as estatísticas de comércio exterior, inclusive a balança comercial brasileira, ressalvadas as competências de outros órgãos; promover iniciativas destinadas a difusão da cultura exportadora, bem como ações e projetos voltados para a promoção e o desenvolvimento do comércio exterior; articular-se com entidades e organismos nacionais e internacionais para a realização de treinamentos, estudos, eventos e outras atividades voltadas para o desenvolvimento do comércio exterior; celebrar convênios com órgãos e entidades de direito público ou privado, com vistas à implementação de ações e programas voltados para o desenvolvimento do comércio exterior; propor medidas de aperfeiçoamento, simplificação e consolidação da legislação de comércio exterior, e expedir atos normativos para a sua execução; participar do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; e executar os serviços de Secretaria–Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação.

Apêndice B – Marco Lógico do Programa Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual



Apêndice C – Indicadores de desempenho - Apex

Indicadores de Desempenho – Contrato de Gestão Apex-Brasil/MDIC, assinado em abril de 2007.

| Nome do Indicador | Descrição |
|--|--|
| 1º Nível – Resultados Institucionais | |
| Grau de Participação nas Exportações Brasileiras | Valor total das exportações de bens apoiadas, em um determinado período/Valor total das exportações brasileiras de bens no mesmo período |
| Índice de economicidade da Apex-Brasil | Somatório dos incrementos nas exportações das empresas apoiadas, em determinado período/ Valor total das aplicações em projetos finalísticos no mesmo período |
| Índice de Alavancagem de recursos de terceiros nos projetos finalísticos da Apex-Brasil | Valor total dos recursos efetivamente aportados por terceiros em projetos finalísticos, em determinado período/ Valor total dos recursos aportados pela Apex-Brasil em seus projetos finalísticos, no mesmo período |
| Grau de realização dos resultados pactuados | Somatório da multiplicação do valor total de exportação alcançado pelas empresas/produtos apoiados pelo valor do projeto nos projetos finalísticos cujo resultado preveja valor de exportação/ Somatório da multiplicação dos valores de exportação previstos pelo valor do projeto nos projetos finalísticos cujo resultado preveja valor de exportação |
| 2º Nível – Resultados Finalísticos | |
| Valor total das exportações de mercadorias das empresas apoiadas pela Apex-Brasil | |
| 3º Nível – Indicadores de Esforços | |
| Número de setores/segmentos apoiados pela Apex-Brasil | |
| Eventos realizados (Número de eventos (feiras, missões, ou eventos especiais) realizados pela Apex-Brasil) | Somatório detalhado por tipo de evento. |
| Tempo médio despendido entre a proposição e o início da execução dos projetos finalísticos (em dias) | Somatório do número de dias, para cada projeto, entre a data de apresentação à Apex-Brasil da proposta de projeto e a data do primeiro desembolso multiplicado pelo valor demandado pelo mesmo/ Somatório dos valores demandados pelos projetos no mesmo período |
| Grau de satisfação dos clientes internos com relação ao trabalho realizado, ao ambiente de trabalho, etc. | Reflete o clima organizacional da Agência. Realizado por meio de pesquisa de clima organizacional junto aos funcionários. |
| Grau de execução orçamentária | Valor total da despesa realizada/ Valor total da receita prevista para o mesmo período |
| Grau de realização da receita | Valor total da receita arrecada da Apex/ Valor total da receita prevista para o mesmo período |
| Grau de execução da despesa | Valor total da despesa executada da Apex/Valor total da despesa fixada no orçamento da Agência, para o mesmo período |

Nova lista de indicadores (para os quais foram estabelecidas metas para o ano de 2010 e 2011) – Termo Aditivo ao Contrato de Gestão Apex-Brasil/MDIC

| Nome do Indicador | Descrição |
|--|--|
| Índice da variação líquida das exportações apoiadas pela Apex-Brasil | IVL = Variação das Exportações/Variação Câmbio (Variação real das exportações industriais apoiadas pela Apex, desconsiderando a variação cambial, e comparando o desempenho de um ano, em relação ao ano anterior, considerados apenas os produtos de maior valor agregado). |
| Valor Exportado em 12 meses | Evolução das exportações de bens apoiadas pela Apex-Brasil*** |
| Índice da Variação do número de Empresas apoiadas | Permite acompanhar a ampliação da base de empresas beneficiadas com os projetos Apex, de um ano para o outro. |
| Participação no número de empresas exportadoras brasileiras | Número de empresas apoiadas, em relação ao total de empresas exportadoras brasileiras. |
| Número de eventos realizados por receita disponível | Objetivo: expressar a tentativa de maximização do uso de recursos financeiros disponíveis para a execução de projetos |
| Incremento das exportações em relação ao valor investido em promoção comercial | Acréscimo, em valor absoluto, do valor das exportações de produtos apoiados pelas empresas apoiadas pela Apex-Brasil, em um determinado período, em relação aos valores despendidos nesse atendimento (custo). |
| Satisfação das empresas atendidas | Em relação aos seguintes itens: adequação do serviço, disponibilidade do serviço, atendimento durante a prestação do serviço e qualidade técnica do serviço; cada um desses itens correspondendo a um peso específico atribuído |
| Execução Financeira | Total da despesa executada/Total da receita disponível |
| Taxa de Custeio Administrativo | Total das despesas executadas com custeio administrativo/Total da receita disponível |

*** Em função da indisponibilidade de dados completos, a exportação de serviços ainda não pode ser mensurada de forma adequada.

Apêndice C – Medias planejadas pelo MDIC para aperfeiçoar as ações de promoção comercial

Medidas:

- a) tentativa de conferir um novo foco aos encontros do Encomex, para que passem a se concentrar exclusivamente em empresas e naquelas com condições de exportar, ou que já realizem algum nível de operações de exportação. O encontro, nesse contexto, recebeu o nome de Encomex Empresarial. A proposta é que os encontros se tornem showrooms de empresas, que realizem workshops, e disponibilizem espaços para a realização de salas de negócios da Apex-Brasil. Quanto aos indicadores, o Encomex não deverá mais se restringir a aferir o número de participantes, mas buscará levantar o número de negócios fomentados e também a satisfação dos participantes, por meio de pesquisas;
- b) Redeagentes: foi realizado um cadastramento de agentes para identificar, dentre as pessoas que já foram capacitadas no âmbito do programa, aquelas que realmente atuam ou podem atuar como agentes de comércio exterior, com vistas a recapacitá-los para melhorar a qualidade de sua atuação;
- c) Primeira Exportação: projeto de implantação de novas funcionalidades no Sistema de Informações Gerenciais (SIG)^{xvi}; tentativa de realização de acompanhamento com foco voltado ao conhecimento internalizado pelas empresas; e melhorias na focalização do programa, por meio da realização de um corte prévio à sua acessibilidade, pelo qual micro empresas não podem participar de seus ciclos de capacitação e consultoria, uma vez que as empresas necessitam de um certo grau de maturidade prévio para fazê-lo. O SIG do Primeira Exportação acompanha a tempestividade da execução das diversas fases de capacitação do projeto, por cada empresa. No entanto, não registra o acompanhamento feito após a conclusão da primeira exportação de cada empresa. O MDIC afirma continuar monitorando, de forma não sistemática o desempenho das empresas que já foram apoiadas, e exportaram, mas o sistema não permite que esse acompanhamento seja feito de forma institucionalizada;
- d) Radar Comercial: foi reestruturado, com a implantação de uma nova versão, com novo layout, maior usabilidade e inclusão de novos tipos de relatórios e gráficos, além da redefinição de todo o processo de carga dos bancos de dados. O Radar, assim como todos os demais sítios, possui um “Fale Conosco” e o Depla/MDIC solicitou que fossem implantadas em todas as novas versões um campo de Pesquisa de Satisfação;
- e) Aliceweb: está sendo reformulado da mesma forma, para tornar-se mais amigável e usual, além de aumentar a quantidade de informações gerenciais disponíveis e implantar versões em português e espanhol;
- f) Portal do Exportador: ao lado do Vitrine do Exportador, o Portal está sendo reformulado por meio de uma parceria entre o Projeto de Apoio à Internacionalização de Pequenas e Médias Empresas (PAIIPME) e o MDIC. A medida tem por objetivo qualificar o atendimento aos exportadores de pequenas e médias empresas, facilitando a navegação e agregando novas informações. O PAIIPME é executado pela ABDI e cofinanciado pela União Europeia, por meio de convênio firmado com MDIC^{xvii}. O Portal dispõe de espaço para consultas on line, o “Fala Exportador”, para a apresentação de dúvidas aos técnicos do MDIC. O Portal também dispõe de um espaço para “Pesquisas de Satisfação” no que diz respeito ao atendimento das consultas on line. Este espaço foi lançado recentemente, em janeiro de 2011;
- g) Vitrine do Exportador: o novo Vitrine terá espaço para a exposição de produtos de empresas que ainda não exportam, mas que têm potencial real para exportar. Essas empresas somente poderão utilizar o Vitrine após passar pelo crivo do Depla/Secex, quanto à avaliação de seu real potencial. O Vitrine, à época deste levantamento, estava fora do ar, uma vez que o contrato com o Serpro, para a realização de manutenção, não foi renovado em função de restrições orçamentárias. Como ele seria modificado, optou-se por tira-lo temporariamente de atividade. Uma grande restrição do Vitrine é o nível de divulgação do site no exterior. Para atacar este problema, já realizaram uma parceria com a APEX para realizar essa divulgação. Também havia tratativas para firmar parceria com o MRE para promover a divulgação do Vitrine externamente.

Referências

- ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Panorama Setorial de Biotecnologia – (Biotecnologia – Iniciativa Nacional de Inovação)*. 2010.
- Cavalcante, L.R e De Negri, F (2010). *Pintec 2008: análise preliminar e agenda de pesquisa*. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 11, IPEA.
- Fundação Biominas. *Estudo de Empresas de Biotecnologia do Brasil*. Belo Horizonte: Fundação Biominas, 2007. Disponível em: <http://win.biominas.org.br/estudobio/estudo/>.
- FAPESP. *Emaranhado Burocrático*. Revista Pesquisa Fapesp. Edição 179, Janeiro 2011.
- Global Bioeconomy Consulting LLC (2007). *Global Hubs and Global Nodes of Biotechnology: an international scan of biotechnology strategies, initiatives and institutional capacity*. 3ª Edição.
- Marques, R e Gonçalves Neto, C (2007). *The Brazilian System of Innovation in Biotechnology: A Preliminary Study*. Journal of Technology Management & Innovation, Volume 2, Issue 1.
- Saccaro Júnior, N. L (2011). *Desafios da Bioprospecção no Brasil*. Texto para Discussão 1569. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Metodologia de Análise de Risco – Roteiro de aplicação*. ADFIS/SEGECEX, Fevereiro/2003.
- MARKWALD, Ricardo e PUGA, Fernando Pimentel. Focando a Política de Promoção de Exportações. In: PINHEIRO, A.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. (organizadores). *O Desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- ITC. International Trade Centre. *Redefining trade promotion: the need for a strategic response*. Genebra: ITC/Unctad/WTO, 2000.
- ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de. Análise empírica dos efeitos **ex-post** das exportações sobre a produtividade, o emprego e a renda das empresas brasileiras. In: DE NEGRI, J.; DE NEGRI, F.; COELHO, D. (organizadores). *Tecnologia, exportação e emprego*. Brasília: Ipea, 2006.
- DE NEGRI, João Alberto e ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de (organizadores). *As Empresas Brasileiras e o Comércio Internacional*. Brasília: Ipea, 2006.
- ROBERTS, M. J., TYBOUT, J. R. *O que induz o crescimento acelerado das exportações*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, Funcex, n. 52, 1997.
- VEIGA, Pedro Mota da e IGLÉSIAS, Roberto Magno. A institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, A.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. (organizadores). *O Desafio das exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- MDIC – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR. Secretaria de Comércio Exterior. *Plano Nacional da Cultura Exportadora*. Maio, 2011.
- GUSSO, D. A. et all. *Promoção de Comércio Exterior. Experiências e aprendizagens*. Brasília: Ipea, 2004.

Notas de fim

ⁱ SWOT – significa “strengths – forças”, “weaknesses – fraquezas”, “opportunities – oportunidades” e “threats – ameaças”. Essa técnica apresenta os pontos positivos e negativos, tanto internos como externos, dos principais temas analisados no levantamento

ⁱⁱ Empresas nascentes que usualmente compartilham de área comum em um centro de pesquisa, numa universidade ou numa empresa maior. Em muitos casos as empresas para serem incubadas passam por processo de seleção de seus projetos.

ⁱⁱⁱ A biotecnologia representa um subsetor da área de biociências.

^{iv} Conforme entendimento expresso no Relatório das Macrometas da PDP. Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Macrometas%20_%20maio2008-set2010.pdf. Consulta feita em 20/05/2011.

^v Disponível em: http://www.pdp.gov.br/Relatrios/Macrometas%20_%20maio2008-set2010.pdf, conforme consulta feita em 20/05/2011.

^{vi} O ITC é uma agência conjunta da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o sítio da agência, o ITC trabalha na promoção de seis áreas, a saber: desenvolvimento de produtos e mercados; desenvolvimento de serviços de apoio ao comércio; produção de informação comercial; desenvolvimento de recursos humanos; gerenciamento de fornecimentos e compras internacionais e identificação de necessidades para o desenho de programas de promoção comercial. A assistência técnica prestada pelo ITC concentra-se em três questões consideradas críticas para os países: compreensão das regras da OMC; fortalecimento da competitividade das empresas e desenvolvimento de novas estratégias de promoção comercial.

^{vii} FÓRUM PERMANENTE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Questionário para Identificação dos Gargalos às Exportações de Micro e Pequenas Empresas. Avaliação de Resultados. 2010.

^{viii} Decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo. *Art. 2º Compete à CAMEX, dentre outros atos necessários à consecução dos objetivos da política de comércio exterior: (...) X - fixar diretrizes e coordenar as políticas de promoção de mercadorias e de serviços no exterior e de informação comercial(...).*

^{ix} Os objetivos oficiais dos citados programas são:

- Projeto Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior (Redeagentes): difundir a cultura exportadora e promover a expansão e a diversificação da pauta de exportação brasileira, a interiorização do comércio exterior e o aumento da participação das empresas de pequeno porte no mercado internacional, mediante treinamentos e cursos, para agentes multiplicadores e para gerentes de empresas de pequeno porte.
- Primeira Exportação: aumentar a base exportadora brasileira através da inclusão de pequenas e médias empresas no mercado internacional, por meio do acompanhamento sistematizado do processo de internacionalização das empresas.
- Projeto de Extensão Industrial Exportadora: incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora nas empresas de micro, pequeno e médio porte, qualificando e ampliando os mercados das indústrias iniciantes em comércio exterior. Nesse sentido, o programa oferece soluções para problemas técnico-gerenciais e tecnológicos dessas empresas.
- Projetos Setoriais Integrados (PSIs): executados por meio de parcerias entre a Apex-Brasil e associações representativas dos setores econômicos, oferecem diversas ações de promoção comercial, visando o fortalecimento dos setores produtivos brasileiros no mercado internacional. Pode contemplar ações orientadas para a promoção de exportação, posicionamento e construção de imagem, internacionalização e inteligência comercial.

^x O Redeagentes é composto por duas frentes de atuação: em uma delas, a capacitação é feita com vistas a formar “agentes de comércio exterior”, que são profissionais que atuam em entidades envolvidas com comércio, como os Correios, bancos, etc., ou alunos de comércio exterior de instituições de ensino superior reconhecidas, que possam vir a atuar como multiplicadores da cultura exportadora e dos procedimentos de comércio, dentro de suas entidades, ou para a capacitação de empresas, no âmbito do Primeira Exportação. A segunda frente é voltada para a realização de cursos de capacitação para pequenos e médios empresários que se organizam em grupos e consideram ter condições de se tornarem exportadores e gostariam de receber orientação para definir se tais condições encontram-se de fato presentes ou não, ou se podem ser obtidas.

^{xi} A Apex-Brasil tem a seguinte Missão: “*Promover as exportações de produtos e serviços brasileiros, contribuir para a internacionalização das empresas brasileiras e atrair investimentos estrangeiros para o Brasil*”. Disponível em <http://www.apexbrasil.com.br/portal/>. Consulta em 13/06/2010.

^{xii} As localizações dos atuais Centros de Negócios da Apex-Brasil são as seguintes: Miami, Pequim, Moscou, Bruxelas, Dubai e Havana.

^{xiii} MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Departamento de Promoção Comercial. O Sistema Britânico de Promoção Comercial.

^{xiv} Acórdão decorrente de auditoria operacional realizada no Sistema de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a avaliar a sua eficácia e eficiência, conforme determinado pelo Acórdão nº 2.308 – Plenário/TCU.

^{xv} No âmbito do Programa Setorial Integrado (PSI).

^{xvi} O Sistema de Informações Gerenciais do Primeira Exportação registra todos os passos de cada empresa e grupos de agentes, para identificar em qual etapa a empresa e os agentes de sua região se encontram nos processos de capacitação. Em relação ao SIG do Primeira Exportação, vale destacar que houve a repactuação de metas de cronograma com os governos locais ocorrida em função das últimas eleições. Isso se fez necessário por que a própria composição dos Comitês Gestores nos estados foi alterada, e, com isso, novas diretrizes surgiram

^{xvii} Por meio do Convênio nº 07/2007 – Convênio que entre si celebram a União por intermédio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, para o fim que especifica. Disponível em http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1297170862.pdf. Consulta realizada em 08/06/2011.

TC 004.795/2011-3

Natureza: Levantamento em ações a cargo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

DESPACHO

Trata-se de Relatório de Levantamento que teve como propósito aprofundar o conhecimento das políticas e ações afetas à atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de modo a identificar eventos de risco que possam comprometer o alcance de seus objetivos específicos e, conseqüentemente, subsidiar a escolha de futuras auditorias do Tribunal. A fiscalização foi realizada em observância ao art. 238, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU.

Para melhor focar o objeto do trabalho e aprofundar a análise de risco, foram selecionadas duas áreas de estudo: Inovação e Comércio Exterior.

Na área de Inovação, foi objeto de atenção especial: o fomento e o marco regulatório da biotecnologia; a gestão dos registros de marcas e patentes; e o fomento à inovação.

Na temática do Comércio Exterior, o trabalho aprofundou sua análise nos seguintes pontos: defesa comercial; tratamento administrativo nas importações; e promoção comercial.

O presente levantamento cumpriu seu objetivo, apresentando propostas fundamentadas de auditorias nas duas áreas estudadas, qualificando, assim, o processo de planejamento da seleção de fiscalizações a serem incluídas por esta Corte de Contas em seu Plano de Fiscalização de 2011 ou nos anos subsequentes. As oportunidades de fiscalizações foram detalhadas em termo específico e sigiloso juntado ao processo.

Sendo assim, manifestando-me de acordo com o mérito das análises realizadas e com as propostas apresentadas no Capítulo 9 do relatório de levantamento, submeto os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, Relator do presente processo.

Brasília, em 26 de agosto de 2011.

Paulo Gomes Gonçalves
Diretor da 2ª DT/Seprog – Mat. 4553-5