



Desestruturação do Modelo de Gestão Compartilhada do FNDCT e a Crise do Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico no Brasil

Modalidade: Artigo

Eixo 01: Análise de políticas, programas e ações de CT&I

Tema: Análise das ações e programas de fomento à pesquisa científica e tecnológica e à formação de recursos humanos.

Resumo: Este artigo tem como objetivo descrever as alterações na estrutura decisória da governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, especialmente a partir das alterações ocorridas com a Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, aprofundadas com a Lei nº 11.540/2007, e relacionar a crise financeira atual por qual passa o FNDCT às alterações ocorridas desde 2004. Através de uma leitura detalhada sobre o assunto pode-se concluir que, mesmo que argumentações apresentadas sejam indicativas de que essa interpretação não seja consensual, o processo de fragilização da estrutura decisória de governança do FNDCT foi decorrente da desestruturação do modelo de gestão compartilhada e das alterações dessa estrutura a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007 e que as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT levaram a um processo de fragilização político e institucional, culminando na crise financeira atual pela qual o fundo passa, associando-a ao contingenciamentos de recursos arrecadados pelo FNDCT.

Palavras-chave: FNDCT. Fundo. Gestão Compartilhada. Crise Financeira.

Abstract: The purpose of this article was to describe the National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) governance structure changes (started with MCTI Ordinance, nº 151 de 02/04/2004 and deepened with Law 11.540 / 2007), and to relate the FNDCT financial crisis to the changes since 2004. Through a detailed subject reading, it can be concluded that the process of FNDCT governance structure weakening was due to the management model dismantling and, the changes in this governance structure, was based on the MCTI ordinance no. 151/2004 and law no. 11.540/2007. In addition, it is also possible to conclude that the FNDCT governance structure changes, led to a political and institutional fragilization process, which culminated in the current financial crisis by which the fund crosses, associating it with the FNDCT resources contingencies.

KEYWORDS: FNDCT. Fund. Shared Management. Financial crisis.



1. INTRODUÇÃO

As atuais fontes de recursos, programas e instrumentos de apoio público às atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no Brasil fazem parte do sistema de financiamento da Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I, originado nas reformas da Política Nacional de CT&I de 1999 a 2002, legitimada pela 2ª Conferência Nacional de CT&I de 2001.

Essas reformas destacaram a reestruturação dos incentivos, especialmente das destinações não reembolsáveis – para projetos de P&D das instituições científicas e tecnológicas – ICTs e subvenção econômica a empresas – com a criação de “programas e fundos setoriais” de CT&I e respectivos Comitês Gestores, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969, restabelecido pela Lei nº 8.172 de 18/01/1991 e alterado pela Lei nº 10.197, de 14/02/2001.

Esse artigo tem por objetivo: i) descrever as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, especialmente a partir das alterações ocorridas com a Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, aprofundadas com a Lei nº 11.540/2007; e ii) analisar a crise financeira atual por qual passar o FNDCT às alterações na sua estrutura decisória de governança desde 2004 em relação às interpretações de que essa crise é uma crise de falta de recursos.

2. ORIGEM ATUAL DA ESTRUTURA DECISÓRIA DA GOVERNANÇA DO FNDCT

A partir de 1997, ao longo das reformas acima mencionadas, foram aprovadas várias leis e decretos visando dar mais estabilidade aos recursos do FNDCT destinados a projetos de P&D das ICTs e das empresas. Em geral, conforme Pacheco (2007), essas normas vincularam as receitas oriundas de determinados setores ou áreas da atividade econômica nacional a aplicações em programas setoriais de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico. As vinculações deram origem às categorias de programação orçamentária específicas do FNDCT denominadas “Fundos Setoriais”¹, categorias essas que são nada mais do que as origens

¹ Destaca-se que a literatura tradicional sobre o FNDCT aborda a distribuição dos recursos que compõem o FNDCT referindo-se somente às **categorias de programação orçamentária específica**, chamadas “fundos setoriais” de C&T. Nesse artigo, recorre-se também à nomenclatura de “programas”, denominações estabelecidas nas ementas das leis ou decretos para assegurar a destinação de recursos a áreas específicas, cuja gestão deve ser executada por **comitês gestores**. Essa relação entre programas e



orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, o “desenvolvimento científico e tecnológico” de um determinado setor.²

Nesse sentido, as reformas visavam a gestão compartilhada com diversos representantes dos atores do Sistema Nacional de C&T e a estabilidade dos fluxos de arrecadação de recursos, como atesta esta citação da 2ª Conferência Nacional de CT&I:

Além do crescimento e da almejada estabilidade do financiamento, a criação dos Fundos Setoriais lança as bases para uma gestão orientada para resultados, melhor distribuição regional dos recursos, maior articulação entre as várias áreas e níveis de Governo e melhor interação entre a comunidade acadêmica e o setor produtivo. **Ao selecionar programas estratégicos, por meio dos respectivos Comitês Gestores, conferir estabilidade ao financiamento e definir a aplicação dos recursos por meio da gestão compartilhada**, os Fundos constituem proposta inovadora de política pública no campo da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2002, p. 43-44, grifos nossos).

A origem atual da estrutura decisória da governança do FNDCT está na Lei nº 10.197, de 14/02/2001, que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do FNDCT (criado pelo Decreto nº Lei nº 719 de 31/07/1969 e restabelecido pela Lei nº 8.172 de 18/01/1991). Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001, e que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540 de 12/11/2007; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas e fundos setoriais.

Para atender ao princípio da vinculação, que visa prover maior estabilidade aos recursos da Política Nacional de CT&I, a estrutura decisória das destinações do FNDCT, originária das reformas de 1999 a 2002, estabelecia que as decisões sobre a aplicação da totalidade dos recursos arrecadados seriam tomadas pelos Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais, compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, das agências executoras, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e do setor privado relacionado com a área de interesse de cada fundo.

fundos foi adotada pelos Acórdãos nº 3440/2013 e nº 500/2015 – TCU – Plenário que afirmaram que o estabelecimento de diretrizes permite a definição de objetivos e metas a serem alcançados na aplicação dos recursos de cada categoria de programação orçamentária (fundos).

² Os recursos não reembolsáveis do FNDCT são executados nas seguintes categorias de programação orçamentária específica: CT-Aero (aeronáutica); CT-Agro (agronegócio); CT-Amazônia; CT-Biotec. (biotecnologia); CT-Energ. (energia elétrica); CT-Espacial (setor espacial); CT-Hidro (recursos hídricos); CTInfo (tecnologia da informação); CT-Infra-estrutura; CT-Mineral (setor mineral); CT-Petro (petróleo e gás natural); CT-Saúde (saúde); CT-Aquaviário (transporte aquaviário e construção naval); CT-Transporte (transportes terrestres); CT-Inovar Auto (veículos automotores); CT-Verde-Amarelo-Fomento.



Em 2001, a Lei nº 10.197/2001 alterou a estrutura decisória do FNDCT com a instituição de um Comitê Gestor Interministerial e determinou que esse Comitê passaria: a definir as diretrizes gerais para o FNDCT e o plano anual de investimentos; acompanhar a implementação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados.

A partir dos anos de 2004 e 2007, como indicado nas legendas da Figura 01, foram aprovadas – mediante a Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, a Lei nº 11.540 de 12/11/2007 e as Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010 – grandes mudanças no arranjo político-institucional original da governança do FNDCT. Também as destinações dos recursos do FNDCT foram divididas em reembolsáveis e não reembolsáveis e foram destinados às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D e às atividades Científicas e Técnicas Correlatas – ACTC que são outras atividades relacionadas ao apoio à inovação nas empresas.³

A maior parcela dos recursos do FNDCT, os recursos **não reembolsáveis**, nos termos do artigo 12 da Lei nº 11.540/2007, passaram a ter destinações para:

- a) projetos de instituições científicas e tecnológicas – ICTs e de cooperação entre ICTs e empresas;
- b) projetos de P&D de empresas (subvenção econômica);
- c) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito; e
- d) ações transversais, nos termos do parágrafo 4º do artigo 14 da Lei nº 11.540/2007.

As ações “transversais” caracterizaram-se pela não exigência legal dos programas setoriais de vinculação entre origem e aplicação de recursos em relação às áreas ou setores que originaram as receitas.⁴ As ações vinculadas (chamadas ultimamente de “verticais”) permaneceram estabelecidas nas leis específicas dos programas setoriais de C&T e têm execução dos recursos vinculada aos programas setoriais de C&T que originaram as receitas.

Quanto à parcela reembolsável, nos termos do mesmo artigo 12 da Lei nº 11.540/2007, até 25% de todas as receitas registradas nas categorias de programação orçamentária (ou seja,

³ Doravante, considera-se, conforme a orientação do MCTI, fundamentado no Manual Frascati (2007), Atividades de Ciência e Tecnologia – C&T como compostas pelas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D mais as atividades Científicas e Técnicas Correlatas – ACTC.

⁴ O artigo 14 da Lei nº 11.540/2007 autorizou que as receitas do FNDCT podem financiar “ações transversais” identificadas com as diretrizes da Política Nacional de C,T&I e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. Entretanto, as ações “transversais” são ações geralmente estabelecidas mediante ato administrativo infralegal do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT que elege discricionariamente setores ou áreas, sem vinculação com os programas de C&T estabelecidos em lei, para receber recursos do FNDCT.



nos fundos setoriais), passou a ser destinada a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de operações de crédito, empréstimos concedidos pela Finep.

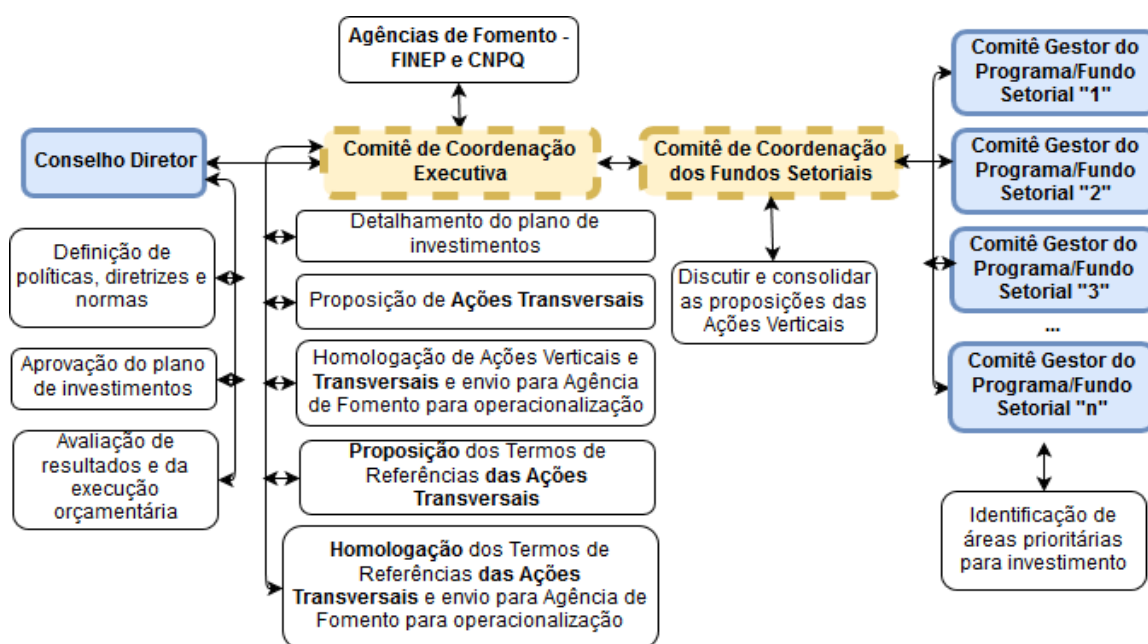
3. ATUAL ESTRUTURA DECISÓRIA DA GOVERNANÇA DO FNDCT

Com essas mudanças, o arranjo político-institucional atual da governança desse fundo culminou na seguinte estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis:

- um conselho diretor do FNDCT;
- um comitê de coordenação executiva;
- um comitê de coordenação dos programas e fundos setoriais;
- 14 comitês gestores de programas e fundos setoriais; e
- por 2 comitês gestores de programas e fundos não setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo).

A Figura 01 apresenta as principais alterações do arranjo político-institucional da estrutura decisória da governança do FNDCT e algumas de suas competências na gestão desse Fundo.

Figura 01 – Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT



Legendas:

Instâncias decisórias anteriores à Portaria MCTI nº 151/2004 e à Lei nº 11.540/2007:

Instâncias decisórias criadas a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007:

Competências:

Fonte: Elaboração do autor.

A partir dessas significativas alterações no arranjo político-institucional da governança do FNDCT instituído pelas reformas 1999-2002, a estrutura decisória da governança do FNDCT culminou numa complexa estrutura de poder, acrescentando além do Comitê Gestor



Interministerial, substituído pelo Conselho Diretor, e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, as seguintes instâncias: o Comitê de Coordenação Executiva, cuja instituição ocorreu mediante a Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010; e o Comitê de Coordenação dos fundos setoriais, instituído pela Portaria MCTI nº 151/2004 e previsto pela própria Lei nº 11.540/2007.

Em 2013, a complexidade da atual estrutura decisória da governança do FNDCT foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União – TCU, mediante o Acórdão nº 3.440/2013 – TCU – Plenário, que concluiu: “Uma das possíveis causas que dificultam a elaboração de políticas e diretrizes pelo Conselho Diretor do FNDCT **é o complexo sistema de governança do fundo**” (BRASIL, 2013, p. 12, grifos nossos).

Para Brasil (2016), essa complexidade ficou evidente ao enumerar as instâncias e atribuições no processo de decisões das destinações dos recursos do FNDCT:

O sistema de gestão do FNDCT é notadamente complexo, sendo composto pelo Conselho Diretor do fundo, pelo Comitê de Coordenação Executiva, pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, por 14 Comitês Gestores de Fundos Setoriais e por 2 Comitês Gestores de Fundos Não Setoriais (CT-Infra e FVA). Como destacado durante as audiências públicas, são mais de 150 gestores. Além disso, a Finep atua como secretaria executiva do fundo (BRASIL, 2016, p. 77, grifos nossos).

Para efeito de uma descrição geral dessa estrutura, o Conselho Diretor surge na Lei nº 11.540 de 12/11/2007 em substituição ao Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001. A Lei nº 11.540/2007 redefiniu como atribuições desse Conselho Diretor, dentre outras, as competências de recomendar aos Comitês Gestores, em relação aos recursos destinados por lei em programação específica, medidas destinadas a compatibilizar e articular as políticas setoriais com a Política Nacional de C&T, por meio de ações financiadas com recursos do FNDCT e com recursos das “ações transversais”.

A Lei nº 11.540/2007 assegurou que o Conselho Diretor é presidido pelo Ministro do MCTI e integrado por representantes de diversos ministérios, pelos presidentes da FINEP, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, além de representantes do setor empresarial, da comunidade científica e tecnológica e dos trabalhadores da área de ciência e tecnologia.

O Comitê de Coordenação Executiva, embora não previsto na Lei nº 11.540/2007, foi instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010 – composto “exclusivamente” pelo Secretário Executivo e secretários do MCTIC, além dos presidentes da



Finep e do CNPq. Dentre as competências atribuídas pela Instrução Normativa nº 2/2010 estão as de: identificar e recomendar as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos das ações setoriais e submeter à aprovação dos Comitês Gestores e Comitê de Coordenação; coordenar a elaboração dos termos de referência das “ações transversais”, e aprová-los e encaminhá-los às agências para elaborações de editais, chamadas públicas e encomendas mediante ações “transversais” e “verticais”; e articular e coordenar o acompanhamento e avaliação geral das ações do FNDCT.

O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – previsto na Lei nº 11.540/2007 e instituído pela Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004 e cuja presidência foi atribuída ao MCTI – é composto pelos presidentes dos Comitês Gestores, pelos presidentes da FINEP e do CNPq. Entretanto, nem a Portaria MCTI nº 151/2004 nem a Lei nº 11.540/2007 definiram as competências desse Comitê, que foram estabelecidas pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010. Dentre as competências atribuídas a esse Comitê estão as de: promover a gestão operacional integrada das ações setoriais com o apoio da Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais – ASCOF/MCTI; coordenar a elaboração dos planos de investimentos para detalhamento pelos Comitês Gestores; coordenar a elaboração e aprovar os termos de referência das ações setoriais; elaborar termos de referência para orientar à utilização dos recursos destinados no orçamento para as ações setoriais e submeter à deliberação do Comitê de Coordenação Executiva.

Os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, instâncias decisórias originárias do FNDCT, foram instituídos individualmente pelas respectivas leis criadoras dos programas setoriais. Em geral, a composição dos Comitês Gestores inclui um representante do MCTIC, que o preside; representantes dos ministérios; de agências reguladoras e de empresas públicas ligadas ao setor específico, além de representantes dos setores industrial e acadêmico. Dentre as competências desses comitês, estão as de definir diretrizes e o plano anual de investimentos; acompanhar a implementação de ações; e avaliar os resultados. Uma vez definidas as ações, suas implementações ficariam a cargo dos agentes executores: a FINEP e o CNPq.

Entretanto, a partir da Lei nº 11.540/2007 e das subsequentes Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010, o Comitê de Coordenação Executiva assume muitas das principais competências que haviam sido atribuídas mediante lei ao Conselho Diretor do FNDCT. Desde então, esse Comitê vem se transformando no centro de poder do FNDCT em detrimento do Conselho Diretor, do Comitê de Coordenação e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.



4. INTERPRETAÇÕES DE COMO OCORRERAM AS ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA DECISÓRIA DA GOVERNANÇA DO FNDCT E DAS IMPLICAÇÕES DESSAS ALTERAÇÕES

Além dessas alterações significativas ocorridas no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, a partir da Portaria MCTI nº 151/2004, da Lei nº 11.540/2007 e das Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010, também os objetivos do FNDCT sofreram profundas alterações, com a finalidade de: a) desvincular, mediante ações transversais, a aplicação das receitas nos programas de financiamento (das atividades de P&D) previstos nas normas que os criaram, que são as leis e regulamentos dos Fundos Setoriais; b) destinar parte dos recursos desses fundos setoriais, outrora previstos para programas vinculados, ao financiamento reembolsável (crédito) para projetos das empresas inovadoras, mediante empréstimos da FINEP de até 25% de todas as receitas⁵; e, c) estabelecer a necessidade de avaliação dos resultados e dos impactos das ações específicas dos Fundos Setoriais, e das ações transversais.

A maioria dos estudos sobre o FNDCT não aborda as consequências dessas alterações, ao contrário, tende a analisar os aspectos positivos das mudanças nas legislações desse fundo. Na leitura de De Negri *et alii* (2008, p. 293), a reestruturação do FNDCT a partir da Lei nº 11.540/2007 “marcou um avanço nas políticas de incentivo à C&T no Brasil, por conceder autonomia financeira ao sistema nacional de ciência e tecnologia ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior”.

Sobre a execução das ações transversais no FNDCT, que foram iniciadas juntamente com o processo de desestruturação do arranjo político-institucional original da governança do FNDCT, há estudos, como os de Nascimento e Oliveira (2013), que concluem que elas se mostraram, na prática, como instrumento de pulverização dos recursos dos fundos setoriais⁶:

Contrapondo-se à justificativa declarada para sua introdução, as ações transversais **têm se mostrado, na prática, muito mais um instrumento de pulverização dos recursos dos fundos setoriais do que de efetivação de políticas estratégicas**. Pelo menos isto é o que pode ser observado quando são confrontados os projetos apoiados e a realocação de recursos engendrada pelas ações transversais com os temas, as áreas e os setores

⁵ Antes da Lei nº 11.540/2007, o financiamento reembolsável da FINEP era realizado basicamente com recursos próprios e recursos captados de terceiros, principalmente do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND, extinto em 2010 e, também, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL.

⁶ Em análise para período posterior ao ano de 2008 estudado por Nascimento e Oliveira (2013), o Tribunal de Contas da União constatou forte desvirtuamento do FNDCT na execução dessas ações transversais, o que ficou consubstanciado nos seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 - TCU – Plenário; Acórdão nº 3081/2008 - TCU - Plenário; TC-002.105/2012-8 que resultou no Acórdão nº 2000/2012 - TCU - Plenário; TC nº 015.995/2012-7 que resultou no Acórdão nº 3440/2013 - TCU – Plenário.



estratégicos estabelecidos pelos documentos oficiais de política. Os dados disponíveis sugerem que tais ações não proporcionaram, entre 2004 e 2008, **nem um redirecionamento dos recursos a temas estratégicos não contemplados por CTs específicos**, nem a redistribuição dos recursos entre os CTs existentes, nem uma maior indução à participação de empresas nos projetos apoiados (NASCIMENTO e OLIVEIRA, 2013, p. 73/74, grifos nossos).

Seguindo a mesma abordagem de Nascimento e Oliveira (2013), Corder (2008) afirma que a criação das ações transversais desqualificou o modelo de gestão compartilhada constituído nas reformas dos programas ou fundos setoriais de 1999 a 2002:

Importantes alterações foram verificadas na gestão destes fundos setoriais, mas duas merecem destaque: a ênfase na aprovação por meio de editais, em detrimento das demais formas de submissão das propostas, o que implica uma maior intervenção do governo sobre o perfil dos projetos e áreas do conhecimento a serem beneficiadas. Outra alteração foi a **criação das chamadas “ações transversais”**, permitindo que os recursos dos fundos sejam alocados em setores que não aqueles provedores de recursos financeiros. Esta solução, de certa forma, desqualificou o modelo de gestão compartilhada, que se constituía na grande novidade destes fundos (CORDER, 2008, p. 93, grifos nossos).

A desestruturação do modelo de gestão compartilhada a partir da implementação das ações transversais também foi destacada por (Pacheco e Corder, 2010):

A **lógica dos Fundos Setoriais deveria ser a de uma gestão compartilhada**, com participação do setor privado e da academia nos comitês gestores. **As Ações Transversais, porém, se sobrepõem a este modelo de gestão**, em nome da Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PICTE. Mas não é claro qual o sentido estratégico destas ações e não há documentação técnica capaz de justificar essa alocação, como havia no passado. Também não se tem obedecido à determinação legal de que os Fundos devam ter documentos de diretrizes que orientem a alocação de recursos. Ou seja, **falta suporte técnico qualificado para as decisões e um modelo de gestão compatível com a relevância que adquiriram os Fundos Setoriais**. O setor privado, e também o acadêmico, é um ente ausente da gestão dos recursos e das definições estratégicas (PACHECO e CORDER, 2010, p. 38, grifos nossos).

Entretanto, no entendimento de Rezende (2007), ministro do MCT entre 2005 e 2010, foi importante inserir na Lei nº 11.540/2007 as desvinculações das aplicações dos recursos do FNDCT em relação às origens das fontes de receitas, para possibilitar o apoio a ações mais abrangentes e programáticas. Rezende (2007) destaca que, a partir dessa inserção na lei do FNDCT, o Conselho Diretor passou a decidir sobre o percentual dos recursos dos Fundos a ser utilizado para apoiar ações abrangentes, de forma desvinculada das fontes de receita. A leitura de Rezende (2007) é de que essa desvinculação aumentou a disponibilidade de recursos para as atividades de C&T. Entretanto, o ex-ministro não previu a possibilidade de essa desvinculação desvirtuar a utilização dos recursos do FNDCT para serem utilizados em atividades não previstas nas leis que criaram os programas ou fundos setoriais de C&T e comprometer o futuro desses programas ou fundos setoriais.

Na leitura de Melo (2009), esses programas e fundos setoriais de C&T foram fundamentais para estruturar um novo sistema de financiamento a P&D no Brasil. Melo (2009)



analisou a evolução das aplicações dos recursos em atividades de P&D em dois períodos: entre 1967 e 1997, abrangendo a instituição do FNDCT; e, a partir de 1997, com a aprovação das legislações dos “Fundos Setoriais”, até o ano de 2006. A análise de Melo (2009) concluiu que no segundo período houve maior crescimento das destinações dos recursos reembolsáveis em relação aos recursos não reembolsáveis e **atribuiu essa mudança de participação às alterações institucionais e de governança ocorridas no período de 1997 a 2006.**

São poucos os autores que questionaram as **consequências das alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT e seus efeitos para as destinações não reembolsáveis para as atividades de C&T.** Entretanto, no ano de 2003, já havia autores, a exemplo de Bastos (2003), que alertavam para os riscos do modelo de gestão adotado para os fundos setoriais:

No Brasil, o enfoque setorial combinado com o modelo de gestão compartilhado acabou produzindo uma estratégia mista, de difícil operacionalização, exigindo um esforço de coordenação hercúleo por parte do MCT, o que explica, em boa medida, a morosidade na aplicação dos recursos dos fundos setoriais. Paralelamente, produziu uma estratégia politicamente arriscada, que, no limite, **poderá levar ao desmembramento dos “fundos” e das ações de C&T de forma descentralizada entre vários ministérios, conforme as propostas que chegaram a ser feitas quando da criação das receitas vinculadas** (BASTOS, 2003, p. 251, grifos nossos).

Pacheco (2003) também já alertava para as questões de institucionalidades e de instrumentos da política de C&T e para as pressões existentes no processo de alocação dos recursos destinados a C&T:

Essa última dimensão, o desenvolvimento tecnológico do setor empresarial, foi sempre a perna frágil do modelo e sua debilidade, ao invés de conduzir à revisão das políticas, curiosamente reforçou uma abordagem “acadêmica” das políticas de C&T, que moveu-se progressivamente pressionada por duas circunstâncias. De um lado, o êxito da pós-graduação universitária criava uma clientela crescente para os recursos públicos e **uma forte pressão sobre a alocação dos fundos públicos.** De outro, **a institucionalidade, os instrumentos e as políticas de suporte à atividade de P&D empresariais passaram a ser pensadas nos termos das mesmas políticas de apoio à atividade de pesquisa acadêmica, e não no terreno da política econômica** (PACHECO, 2003, p. 05, grifos nossos).

Especificamente a partir da criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, o setor produtivo criticou a dificuldade de representação do setor no modelo de gestão dos Fundos Setoriais e a consequente perda de capacidade decisória dos Comitês Gestores, onde havia melhor representação do setor produtivo, conforme destaca Pereira (2005):

Se o setor produtivo não poupou críticas ao modelo de gestão concebido na fase inicial de implementação dos Fundos Setoriais – FSs, **com a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – CCFS, em 2004, essas tornaram-se mais incisivas, beirando mesmo ao impasse.** Nessa instância de gestão, a de maior poder sobre os FSs, atualmente, **o setor produtivo não está representado,** a não ser indiretamente pelos presidentes dos comitês gestores. A questão da representação não esgota totalmente as críticas do setor empresarial, aprofundadas quando relacionam a criação da CCFS à **crescente**



centralização na gestão dos FSs e consequente perda de capacidade decisória dos comitês gestores. Esse entendimento levou representantes do setor produtivo nos comitês do FVA, CTEspacial e CTAero a manifestarem publicamente **oposição às ações transversais** e a seu sistema de gestão por considerarem haver desvios de finalidade em suas inversões. Mais incisivamente, **chegaram a comentar que o Comitê Gestor do FVA estaria servindo apenas para referendar decisões já tomadas em outras instancias** (PEREIRA, 2005, p. 32, grifos nossos).

Enquanto avançava o debate sobre as consequências das alterações no modelo de gestão dos Fundos Setoriais por parte da literatura, surgia entre 2014 e 2017 a discussão sobre **uma crise financeira do FNDCT** como consequência das políticas de restrições fiscais do Estado. Sobre essa crise, Marques (2017) afirmou que decorria da falta de recursos, por causa de contingenciamentos e do fato de os “fundos setoriais terem sido usados para tapar buracos do orçamento do MCTIC, o que não era a função original desses recursos” (MARQUES, 2017, p. 26). Marques (2017) não investiga, todavia, essa crise como **consequência das alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, ou seja**, da fragilização dessa estrutura.

Sem analisar o processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT, Buainain *et alii* (2017a) também destaca que o FNDCT passa por um esgotamento do padrão de financiamento e enfrenta uma crise de financiamento que compromete o futuro do país: “Entre 2000 e 2016 o Sistema Nacional de Inovação – SNI foi crescendo enquanto os recursos disponíveis foram diminuindo em termos reais. O resultado é a recriação da crise de financiamento à CT&I brasileira que ensejou a criação dos Fundos Setoriais” (BUAINAIN *et alii*, 2017a, p. 01).

Pacheco (2016), na linha dos propósitos deste projeto, ao participar da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal em 22/11/2016 para debater essa crise, associou a crise financeira do FNDCT com as alterações na estrutura da governança do FNDCT e aos desvirtuamentos nas aplicações dos recursos desse fundo:

Passados alguns anos, do ano de 2003 para frente, **o MCTI, num certo sentido, foi retirando poder dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.** Essa coisa já aconteceu. Essa governança que está descrita aqui, com a criação de Comitê de Coordenação Executiva, Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais. Na verdade, a lei de criação dos fundos é clara ao definir que os Comitês Gestores dos Fundos eram Comitês que tinha a atribuição de aprovar diretrizes, **fazer um documento obrigatório anual de diretrizes de aplicação**, e de fazer a avaliação de resultados e custos do fundo. (...) Então, na verdade, essa governança parece inteligente, **mas ela foi feita para tirar uma parte grande do poder dos Comitês com representantes externos.** (...) O MCTI, logo em seguida, criou uma coisa que se chama **Ação Transversal**, sob a justificativa de que os fundos não atendiam as prioridades de política industrial. Criou a Ação Transversal tirando dinheiro de todas as ações, **não passando mais pelos Comitês, e o Ministério diretamente alocando esses recursos. Então, a governança das Ações Transversais sequer aparece nos Comitês.** (...) Uma **parte da fragilidade que explica o FNDCT ter colapsado** é a incapacidade do Ministério de convencer, e ter força de convencer, os outros atores – o



Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura – a defenderem esse modelo. Quando o Ministério usa esse recurso para fazer tudo o que quer e, na verdade, esquece os parceiros setoriais, ele perde força e perde sentido, porque a área de ciência e tecnologia não é uma área para si, mas é alguma coisa que deve estar articulada a um conjunto maior de ações (PACHECO, 2016, p. 11, grifos nossos).

Na mesma abordagem de Pacheco (2016) em relação ao novo modelo de gestão dos programas ou fundos setoriais, Buainain *et alii* (2017) argumentou que esse novo modelo resultou na ampliação do poder decisório do MCTI para definir sobre as alocações dos recursos, em detrimento dos comitês gestores:

Com o novo modelo de gestão integrada dos fundos setoriais, foram constituídas as ações transversais, que deveriam expressar as prioridades do governo (MCT) e da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), evitar a duplicidade ou dispersão de iniciativas e assegurar maior transparência e eficiência na execução dos recursos. Mas, **na prática, o que ocorreu foi a ampliação do papel do governo no processo decisório, em detrimento da capacidade dos comitês gestores de definir a alocação dos recursos. As operações tornaram-se menos transparentes** e a dispersão na aplicação dos recursos foi ampliada (BUAINAIN *et alii*, 2017, p. 106, grifos nossos).

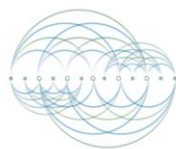
Na linha contrária em relação a Pacheco (2016) e a Buainain *et alii* (2017), e mais próximo de Marques (2017), Pelaez *et alii* (2017) insiste que:

Os crecentes cortes orçamentários impostos pelo governo federal no financiamento à C&T **fragilizaram as melhoras institucionais conseguidas desde a criação dos Fundos Setoriais**. Em tal cenário, a agenda de política de C&T tem sido sistematicamente esvaziada ou descontinuada com a priorização de questões emergenciais **relacionadas com o déficit fiscal** pelo governo federal (PELAEZ *et alii*, 2017, p. 803, grifos nossos).

Para reforçar a argumentação da linha de interpretação de Pacheco (2016) e Buainain *et alii* (2017), convém ponderar que o Tribunal de Contas da União – TCU já havia identificado alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, com perda de competências dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais para as outras instâncias do FNDCT, nos seguintes julgados: i) o Acórdão nº 2003/2012 – TCU – Plenário; ii) o Acórdão nº 2000/2012 – Plenário; iii) e o Acórdão nº 3440/2013 – TCU – Plenário. Esse último Acórdão identificou uma série de impropriedades e inadequações: na aplicação dos recursos do FNDCT, por falta de políticas e diretrizes; no modelo de avaliação global do FNDCT, por ausência de métodos, de indicadores e de informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo; na execução de recursos pelas agências de fomento mediante ações transversais sem aprovação dos Comitês de Coordenação Executiva do FNDCT; nos investimentos do FNDCT por falta de estabelecimento de prioridades e de metas pelo Conselho Diretor do FNDCT; dentre outras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as argumentações apresentadas nesse artigo, pode se inferir que o processo de fragilização da estrutura decisória de governança do FNDCT foi decorrente da



desestruturação do modelo de gestão compartilhada e das alterações dessa estrutura de governança a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007. Além disso, pode-se inferir que as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT levaram a um processo de fragilização político e institucional dessa estrutura, o que culminou na crise financeira atual por qual passa esse fundo.

Além disso, a crise financeira atual do FNDCT está sendo associada, por grande parte da literatura, como sendo consequência de contingenciamentos de recursos arrecadados pelo FNDCT. Entretanto, as argumentações apresentadas nesse artigo sobre o processo de fragilização da estrutura decisória de governança do FNDCT e os debates realizados pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCTICI do Senado Federal são indicativos de que essa interpretação não é consensual (BRASIL, 2016).

Diante disso, é possível inferir que as interpretações da crise em questão que desconsideram o processo de fragilização da estrutura de governança do FNDCT como um dos fatores principais da crise atual por qual passa esse Fundo tendem a ser as mais cortejadas pelo debate político, o que culmina em proposições de projetos de leis, cujas exposições de motivos são centradas na problemática dos contingenciamentos e da falta de recursos.

Assim, esse artigo contribui com o debate, ao associar a crise financeira atual do FNDCT às alterações na sua estrutura decisória de governança desde 2004, para que as interpretações dessa crise tenham seus escopos de análise ampliados para que não fiquem circunscritas à crise de falta de recursos, como está sendo enfatizado por boa parte da literatura e por exposições de motivos de projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Valéria Delgado. Fundos públicos para ciência e tecnologia. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 20, p. 229-260, dez. 2003.

BRASIL. **Relatório S/N da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado**. Gabinete do Senador Lasier Martins, 2016.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Branco: ciência, tecnologia e inovação**, Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.



BUAINAIN, Antônio Márcio; JUNIOR, Irineu de Souza Lima; CORDER, Solange. Desafos do fnanciamento à inovação no Brasil, p. 97-124. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

BUAINAIN, Antônio Márcio; CORDER, Solange; BONACELLI, Maria Beatriz Machado. **Crise do Financiamento Público à Inovação no Brasil**. XVII Congresso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica. Cidade do México, outubro de 2017a.

CORDER, Solange. A política de financiamento à inovação no Brasil. **Economia & Tecnologia**, Ano 04, Vol. 14 – Julho/Setembro de 2008.

DE NEGRI, João Alberto; DE NEGRI, Fernanda; LEMOS, Mauro Borges. O impacto do Programa FNDCT sobre o desempenho e o esforço tecnológico das empresas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. in **Políticas de Incentivo à Inovação Tecnológica**. Brasília, IPEA, p. 291-320, 2008.

MARQUES, Fabrício. Financiamento em crise. in **Pesquisa da FAPESP**. Edição nº 256, Junho de 2017.

MELO, Luiz Martins de. Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, Rio de Janeiro (RJ), 8 (1), p.87-120, janeiro/junho 2009.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos; OLIVEIRA, João Maria de. Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? In: **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, p. 73-104, janeiro/junho 2013.

PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. **Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações**. Santiago: Cepal, 2010.



PACHECO, Carlos Américo. As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002). In **Manual de Políticas Públicas**, CEPAL, Santiago de Chile, dezembro de 2007.

_____. As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002). In Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, Campinas, novembro de 2003.

_____. Notas Taquigráficas da 35ª Reunião Extraordinária da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª legislatura, realizada em 22 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>.

Acesso em: 27 de janeiro de 2018.

PELAEZ, Victor; INVERNIZZI, Noela; FUCK, Marcos Paulo; BAGATOLLI, Carolina; OLIVEIRA, Moacir Rodrigues de. A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n° 51(5), pp. 788 a 809, setembro a outubro de 2017.

PEREIRA, Newton Müller. **Fundos Setoriais: Avaliação das Estratégias de Implementação e Gestão**. Texto para Discussão n° 1136 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, novembro de 2005.

REZENDE, Sérgio. **Plano de Ações 2007-2010**: Ministro Rezende conta em entrevista que encaminhamento pretende imprimir à C&T no País até o final do governo. CGEE, 2007. Disponível em:

<http://www.cgge.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=639&boletim=5>. Acesso em: 27 de novembro de 2017.