

Arcabouço legal ou entraves legais?

Paulo Sérgio Lacerda Beirão¹

O Brasil iniciou-se tardiamente como produtor de conhecimento. Desde então, vários gargalos foram encontrados para alcançarmos a posição atual que, se ainda não corresponde ao potencial e às necessidades do país, representam um expressivo avanço em relação à nossa situação de poucas décadas atrás.

Desde o início de nossa colonização até o final do século XIX, o nosso principal gargalo era a virtual ausência de instituições voltadas para a pesquisa científica e tecnológica. Esse gargalo começou a ser superado quando se percebeu que, para superar problemas graves como a febre amarela, a peste bubônica, acidentes ofídicos e a broca do café, era necessário criar instituições capazes de gerar conhecimento para esse enfrentamento. Instituições de pesquisa foram então criadas com esses fins. Em função disso, surgiu outro gargalo ainda mais difícil de ser superado: onde conseguir pessoal qualificado para pesquisa? Essa situação era ainda mais dramática frente à ausência de pesquisa nas instituições de ensino superior, na época, voltadas exclusivamente para o ensino profissionalizante e sem nenhuma tradição científica (e até com rejeição à pesquisa). Esse gargalo foi sendo vencido progressivamente, começando com a introdução de núcleos de pesquisa em universidades a partir da década de 30 do século XX, no Instituto de Biofísica da então Universidade do Brasil e na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e em seguida a fundação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no início do segundo governo Vargas, foram marcos fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa no país. Essas agências viabilizaram a institucionalização da pós-graduação, que

¹ Professor Titular do Instituto de Ciências Biológicas da UFMG.

a partir da década de 1960, juntamente com a reforma universitária, foi o grande mecanismo de superação das nossas carências de mestres e doutores. Em 2009, foram titulados mais de 11 mil doutores – número impensável há poucas décadas – graças a um apoio continuado e consistente à consolidação e expansão da pós-graduação. Esse número de doutores titulados, embora ainda aquém das necessidades do país (a nossa proporção de pesquisadores em relação à população ainda está abaixo daquela dos países desenvolvidos), já nos garante a existência de um contingente significativo de doutores qualificados e, portanto, capazes de enfrentar os desafios impostos pelo desenvolvimento do nosso país. Portanto, podemos dizer que o número de pesquisadores qualificados já não é o gargalo para o nosso desenvolvimento.

Outro gargalo importante e recente foi a existência de financiamento errático, inconstante e reduzido da pesquisa. O nível de financiamento não acompanhou o crescimento da pós-graduação e teve altos e baixos (mais baixos do que altos) e até o final do século XX foi um enorme gargalo para o desenvolvimento da pesquisa nacional, exceto no estado de São Paulo que, graças ao funcionamento exemplar da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), conseguia manter níveis de financiamento regulares e acima dos padrões dos demais estados da federação. Essa situação começou a ser corrigida com a criação dos primeiros fundos setoriais que, principalmente depois de seu recente descontingenciamento, passaram a garantir uma estabilidade ao financiamento, absolutamente necessária para o desenvolvimento da pesquisa. Hoje, embora o financiamento à CT&I no país ainda esteja abaixo da média dos países da OCDE (que é de 2,1% do PIB), essa questão deixou de ser o grande gargalo que já foi.

O que entrava o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação hoje no país? Sem desconsiderar o problema da Educação Básica, que é um limitante para todos os aspectos do desenvolvimento nacional, o entrave específico dessa área é o ambiente regulatório arcaico e inadequado.

No dia 21 de outubro de 2008, o presidente Lula visitou a sede da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), onde se reuniu com representantes das diversas sociedades científicas a ela associadas. No debate, quando todos puderam falar e que durou mais de três horas, foram apresentados a ele os problemas que dificultam o desenvolvimento da pesquisa no país. Ao final da reunião, constatou-se, para a surpresa de todos, que pouco se falou de financiamento, sendo que a ênfase das críticas e reclamações recaiu sobre os entraves legais que cerceiam a atividade de pesquisa. Mesmo reconhecendo que o financiamento à pesquisa ainda esteja abaixo da média dos países desenvolvidos, é muito sintomático que as queixas tenham recaído sobre a burocracia paralisante originada da nossa estrutura legal.

Há de se reconhecer que algum progresso se obteve com leis que flexibilizam as relações do público com o privado na área de CT&I, como a Lei da Inovação e a Lei do Bem. Adicionalmente, decretos que facilitam a importação de insumos e que descriminalizam coletas de material

quando para fins científicos foram assinados. No entanto, os entraves se originam não só da legislação, mas também de interpretações cada vez mais restritivas dadas pelos órgãos reguladores na aplicação dessas leis. Muitas das dificuldades prevalecem em função de uma cultura excessivamente rígida e restritiva da burocracia estatal. Frequentemente, a aplicação dos dispositivos legais acaba sendo restringida por portarias, instruções, acórdãos e interpretações que, na prática, podem anular os benefícios da lei. Um exemplo emblemático é a autonomia das universidades federais, garantida na Constituição, mas que é contrariada em simples portarias que dizem às universidades o que podem e não podem fazer. Mesmo estando escrito no artigo 207 da Constituição Brasileira que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, o Ministério Público sente-se na autoridade de dizer às universidades federais como devem realizar os seus concursos. Mesmo quando apresentadas como sugestões, essas manifestações também são acompanhadas de ameaças aos dirigentes que não acatarem “voluntariamente” as sugestões.

O paradigma atual dos órgãos regulatórios segue uma lógica processual: se forem seguidos todos os trâmites para uma compra, por exemplo, terá sido atendido o interesse público. Dentro desse processo, criam-se todas as dificuldades possíveis para eventuais apropriações indébitas. O problema é que, assim procedendo, essas dificuldades inevitavelmente incidem em todas as compras, burocratizando todo o processo, roubando tempo precioso do pesquisador e do desenvolvimento da pesquisa. Não é levado em conta o custo do tempo retirado do pesquisador, dos dispêndios financeiros do processo e das consequências do atraso para o processo de pesquisa, nem mesmo se o material adquirido é o mais adequado para os fins pretendidos. Esses são “detalhes” que sequer são levados em conta, mesmo quando fatais para o andamento de uma pesquisa. Cabe perguntar: assim estará sendo realmente preservado o interesse público? Em nome do bom uso do dinheiro público acaba-se impedindo a realização ágil de pesquisas – qual o interesse público há nisso? O bom andamento de uma pesquisa não é exatamente o propósito do seu financiamento?

Na corrida para o conhecimento, o pesquisador brasileiro leva grande desvantagem. Enquanto nos países mais avançados um pesquisador pode pegar o telefone e comprar imediatamente o material de que precisa, no Brasil, mesmo havendo recursos financeiros, isso raramente é possível.

O problema pode começar com a tentativa de compra de um reagente não previsto originalmente. Por insegurança quanto aos órgãos de controle, algumas agências somente permitem a compra de material constante no orçamento encaminhado junto ao pedido de auxílio. O argumento é tão simplório quanto despropositado: o pesquisador tem que planejar adequadamente. Quem trabalha com pesquisa, especialmente pesquisa de ponta, não consegue prever com antecedência tudo de que vai precisar na sua pesquisa, pela simples e boa razão de que, se ele consegue prever, é

porque está trabalhando com algo previsível e, portanto, não é novo, não é de ponta. Vale lembrar que em pesquisas menos ambiciosas, o inesperado também pode acontecer.

Mesmo sem esse problema, há todo um ritual burocrático a ser cumprido que, na crônica deficiência de suporte gerencial na maioria das instituições públicas, vai recair sobre os pesquisadores. Em função do medo de auditores, zelosos, mas despreparados, algumas agências de fomento exigem tomadas de preços mesmo para pequenas compras. Enquanto isso, o pesquisador estrangeiro não terá que enfrentar a famigerada Lei 8.666 e poderá comprar, sem burocracia, o material mais confiável para sua pesquisa. Como poderemos ser competitivos?

Se tiver que importar material, o pesquisador brasileiro ficará à mercê de uma burocracia paralisante e correrá o risco de ter o material retido na alfândega devido à insensibilidade de um fiscal. Infelizmente, é comum a perda irreversível de material biológico, mesmo com a documentação completa e legalizada. Há fornecedores estrangeiros de material biológico que não se interessam em vender para o Brasil em função da nossa burocracia. Simplesmente avaliam que não vale a pena.

Na falta de apoio administrativo para lidar com a burocracia, buscou-se nas fundações de apoio uma forma de tirar esse encargo do pesquisador. Como algumas fundações extrapolaram as suas funções originais, passou-se a proibir que muitos dos recursos públicos sejam por elas gerenciados, afetando mesmo quem trabalhava adequadamente com suas fundações. Com o deplorável acórdão 2731/2008 de 27 de novembro de 2008, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu um enorme retrocesso. Deu ao pesquisador duas opções para a gestão financeira dos seus projetos: a gestão pela universidade – burocrática, sem autonomia e contaminada com o corporativismo do serviço público – e a gestão pessoal, que é mais ágil e adequada para pequenos projetos. Mas e os grandes projetos, como são os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT)? O coordenador de um projeto desses passa a ter a responsabilidade de gerir milhões de reais com cheques pessoais, além de fazer compras, importações, pagamentos de serviços, etc. Quanto do seu tempo precioso – que ele poderia estar dedicando à orientação de alunos, planejamento de experimentos, leitura de artigos científicos – ele gastará com essa atividade, para a qual não foi treinado? Não seria isso um enorme contrassenso e desperdício de recursos públicos? Uma forma desastrosa de desperdício dos nossos melhores talentos em pesquisa: perde-se um brilhante pesquisador e ganha-se um gestor medíocre. Argumenta-se que algumas fundações de apoio se desvirtuaram. A solução adequada não seria corrigi-las, enquadrá-las, puni-las ou fechá-las?

Os órgãos de controle são importantes em uma sociedade democrática, mas eles têm que ter consciência do seu papel e responsabilidade por seus atos. Os marcos regulatórios precisam ser modernizados, inclusive estabelecendo claramente as atribuições, competências e limites

dos seus órgãos que, muitas vezes, extrapolam suas atribuições, agindo como se fossem poder executivo e legislativo, sem legitimidade e competência para tal. Quem controla os órgãos de controle?

A estrutura legal do país tem gerado sérios obstáculos ao desenvolvimento da CT&I ao não reconhecer especificidades e peculiaridades do setor, e isso deve ser revisto com urgência se queremos que o Brasil tenha um desenvolvimento econômico e social baseado na geração de conhecimento. Precisamos construir urgentemente, junto com a sociedade e com a participação dos órgãos reguladores, um sistema de controle finalístico, em que os resultados finais tenham peso preponderante e em que eventuais desvios ilícitos sejam tratados adequadamente dentro da legislação penal.