

Desestruturação do modelo de gestão compartilhada do FNDCT e a crise do apoio público à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico no Brasil

João Carvalho Leal¹ e Mário Lúcio de Ávila²

Resumo

Este artigo tem como objetivos descrever as alterações na estrutura decisória da governança do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) – especialmente a partir das mudanças ocorridas em razão da Portaria MCT n.º 151/2004 e aprofundadas pela Lei n.º 11.540/2007 – e relacionar a crise financeira atual por qual passa o FNDCT a essas alterações. Leituras detalhadas sobre o assunto, como as realizadas pelos debates na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, permitem concluir que o processo de fragilização

Abstract

The purpose of this article is to describe the changes in the governance structure of the National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) - especially as a result of the changes that occurred due to MCT Regulation n.º 151/2004 and further elaborated by Law n.º 11.540/2007 - and to relate the current financial crisis through which the FNDCT is going through. Detailed readings on the subject, such as those carried out by the debates in the Senate's Committee on Science, Technology, Innovation, and Information Technology, allow us to conclude that the process of weakening the decision-making

1 João Carvalho Leal foi analista em ciência e tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) entre fevereiro de 2013 e janeiro de 2018. Atualmente, cursa mestrado *stricto sensu* em Gestão Pública no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP) da Universidade de Brasília (UnB).

2 Mário Lúcio de Ávila é professor adjunto em gestão e sustentabilidade da UnB, campus Planaltina (DF). Membro dos programas de PPGP e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader), ambos da UnB. Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB, realizou estágio doutoral no laboratório Triangle na Escola Normal Superior em Lyon, na França. Trabalha com pesquisas em desenvolvimento rural e territorial, políticas públicas de meio ambiente e agricultura familiar e participação. Atualmente, coordena projeto sobre a Política de Agroecologia, Cadastro Ambiental Rural, Desenvolvimento Territorial e Assistência Técnica para a Agricultura Familiar e Assentamentos de Reforma Agrária.

da estrutura decisória da governança do FNDCT foi decorrente da desestruturação do modelo de gestão compartilhada e das alterações dessa estrutura a partir das referidas legislações. Conclui-se, também, que essas mudanças estruturais levaram a um processo de fragilização política e institucional, culminando na citada crise financeira.

Palavras-chave: FNDCT. Fundo. Gestão compartilhada. Crise financeira.

structure of FNDCT's governance happened due to the dismantling of the shared management model and changes in that structure made by those laws. Also concluded that these structural changes led to a process of political and institutional fragilization, culminating in the aforementioned financial crisis.

Keywords: FNDCT. Fund. Shared management. Financial crisis.

1. Introdução

As atuais fontes de recursos, os 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). Esse sistema teve origem nas reformas da Política Nacional de CT&I de 1999 a 2002 e foi legitimado pela 2ª Conferência Nacional de CT&I de 2001 (CONFERÊNCIA, 2001).

Essas reformas destacaram: a) a reestruturação dos incentivos, especialmente das destinações não reembolsáveis para projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das instituições científicas e tecnológicas (ICT); e b) 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). O FNDCT foi criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969 (BRASIL, 1969); restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991); e alterado pela Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001).

Este artigo tem por objetivos: i) descrever as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, especialmente aquelas ocorridas a partir da publicação da Portaria MCT³ n.º 151, de 02 de abril de 2004 (BRASIL, 2004); e aprofundadas com a Lei n.º 11.540/2007 (BRASIL, 2007); e ii) associar a crise financeira atual por qual passa o FNDCT às alterações na sua estrutura decisória

3 O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) teve o nome alterado para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em agosto de 2011. Em maio de 2016, por meio da Medida Provisória nº 726, o nome do MCTI foi novamente alterado para Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Fontes: <http://finep.gov.br/noticias/todas-noticias/3200-mctagora-e-mcti> e <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=19/05/2016>.

de governança desde 2004, tendo em vista as interpretações de que essa crise tem como causa a falta de recursos.

2. Origem atual da estrutura decisória da governança do FNDCT

A partir de 1997, ao longo das reformas anteriormente mencionadas, foram aprovados várias leis e decretos visando a dar mais estabilidade aos recursos do FNDCT destinados a projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) das ICT 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 Setoriais⁴, que são nada mais que as origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, ou seja, o desenvolvimento científico e tecnológico de um determinado setor.⁵

Nesse sentido, as reformas visavam à gestão compartilhada com diversos representantes dos atores do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNCT) 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

4 Destaca-se que a literatura tradicional sobre o FNDCT aborda a distribuição dos recursos, 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 fundos foi adotada pelos Acórdãos n.º 3440/2013 e n.º 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).

5 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); CT-Info (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.

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 10.197/2001, que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do fundo. Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela referida legislação e que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540/2007; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas e fundos setoriais de C&T.

Para atender ao princípio da vinculação, que visa a 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, mediante gestão compartilhada. Esses comitês, por sua vez, eram compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, de agências executoras, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do setor privado relacionado com a área de interesse de cada fundo.

Em 2001, a Lei nº 10.197 alterou a estrutura decisória do FNDCT com a instituição de um Comitê Gestor Interministerial, atribuindo a essa instância as responsabilidades de: 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 grandes mudanças no arranjo político-institucional original da governança do FNDCT, mediante a Portaria MCT nº 151/2004, a Lei nº 11.540/2007 e as Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). Os recursos do fundo foram divididos em reembolsáveis e não reembolsáveis; destinados às atividades de P&D; e às atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC), relacionadas ao apoio à inovação nas empresas.⁶

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

⁶ Doravante, considera-se, conforme a orientação do MCTI, fundamentada no Manual Frascati (OECD, 2007), atividades de Ciência e Tecnologia como compostas pelas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento mais as Atividades Científicas e Técnicas Correlatas.

- a) projetos de ICT e de cooperação entre essas instituições 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 n.º 11.540/2007.

As ações transversais caracterizaram-se pela não exigência legal, por parte dos programas setoriais, de vinculação entre origem e aplicação de recursos em relação às áreas ou setores que originaram as receitas. Ou seja, a execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas das destinações desses recursos.⁷ As ações vinculadas (chamadas, na atualidade, de “verticais”) permaneceram estabelecidas nas leis específicas dos programas setoriais de Ciência e Tecnologia (C&T) e têm execução dos recursos vinculada aos programas setoriais que originaram as receitas.

Quanto à parcela reembolsável, nos termos do mesmo artigo 12 da Lei n.º 11.540/2007, até 25% de todas as receitas registradas nas categorias de programação orçamentária (ou seja, nos fundos setoriais) passaram a ser destinadas a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de operações de crédito, empréstimos concedidos à Finep.

3. Atual estrutura decisória da governança do FNDCT

Com as alterações estabelecidas pela Portaria MCT 151/2004, a Lei n.º 11.540/2007 e as Instruções Normativas do Conselho Diretor n.º 2 e n.º 3, o arranjo político-institucional atual da governança do FNDCT culminou na seguinte estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis:

- a) um Conselho Diretor do FNDCT;
- b) um Comitê de Coordenação Executiva;

⁷ O artigo 14 da Lei n.º 11.540/2007 autorizou que as receitas do FNDCT podem financiar ações transversais identificadas com as diretrizes da Política Nacional de CT&I e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. Entretanto, ações transversais geralmente são estabelecidas mediante ato administrativo infralegal do Comitê de Coordenação Executiva, que elege discricionariamente setores ou áreas, sem vinculação com os programas de C&T estabelecidos em lei, para receber recursos.

- c) um Comitê de Coordenação dos programas e Fundos Setoriais;
- d) 14 Comitês Gestores de programas e Fundos Setoriais; e
- e) dois 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.

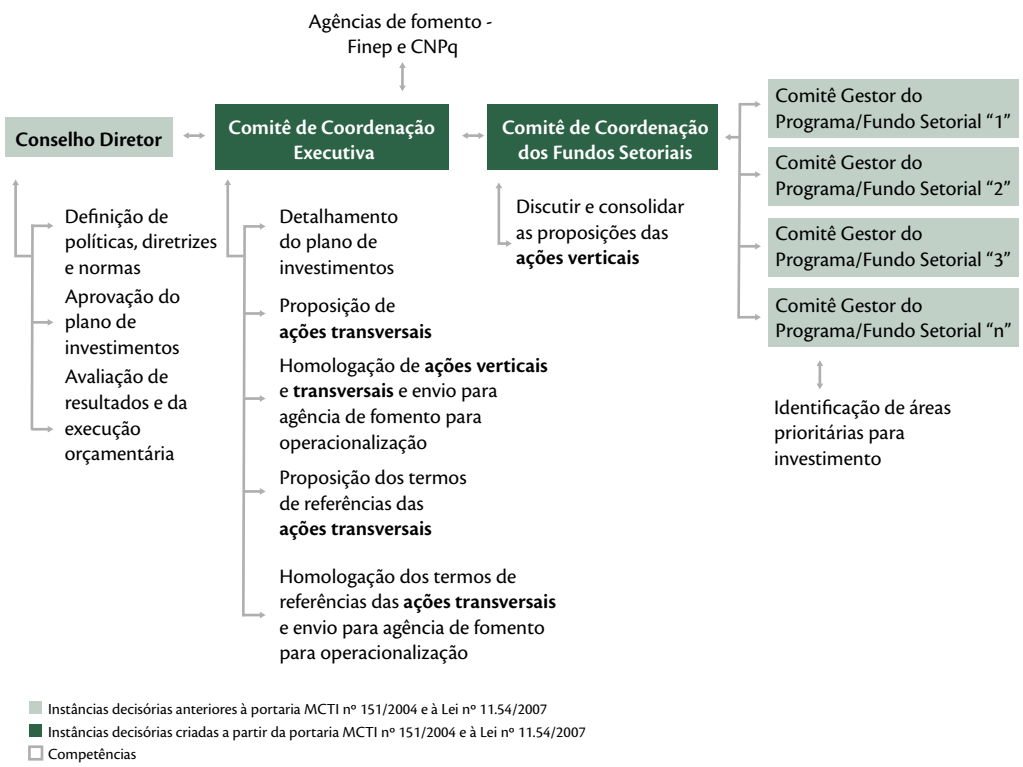


Figura 1. Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT

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 do fundo culminou em uma 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 n.º 2/2010; e o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, instituído pela Portaria MCT n.º 151/2004 e previsto pela própria Lei n.º 11.540/2007.

Em 2013, a complexidade da atual estrutura foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União (TCU), mediante o Acórdão n.º 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, a Lei n.º 11.540/2007 substituiu o Comitê Gestor Interministerial pelo Conselho Diretor, redefinindo como atribuições dessa nova instância, dentre outras, recomendar aos comitês gestores, em relação aos recursos destinados por lei em programação específica, medidas voltadas a compatibilizar e articular as políticas setoriais com a Política Nacional de C&T, por meio de ações financiadas com recursos do FNDCT e das ações transversais.

A Lei n.º 11.540/2007 assegurou que o Conselho Diretor seria presidido pelo titular do então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e integrado por representantes de diversas outras pastas. Também fariam parte do conselho os presidentes da Finep, do 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 no texto da referida lei, foi instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor n.º 2/2010, que estabeleceu, para a sua composição, exclusivamente, as participações do secretário executivo e de outros secretários do MCT, além dos presidentes da Finep e do CNPq, ou seja, não houve previsão de participação de representantes

do setor empresarial interessados ou atingidos. Entre as competências atribuídas pela citada Instrução Normativa estão: identificar e recomendar as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos das ações setoriais e submeter à aprovação por parte dos comitês gestores e Comitê de Coordenação; coordenar a elaboração dos termos de referência das ações transversais, aprová-los e encaminhá-los às agências para a elaboração de editais, chamadas públicas e encomendas mediante ações transversais e verticais; e articular e coordenar o acompanhamento e a avaliação geral das ações do FNDCT.

O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, cuja presidência foi atribuída ao MCT, é composto pelos presidentes dos comitês gestores da Finep e do CNPq. Entretanto, nem a Portaria MCT n.º 151/2004 nem a Lei n.º 11.540/2007 definiram as competências desse Comitê. Tal determinação foi apresentada por meio da Instrução Normativa do Conselho Diretor n.º 2/2010, que atribuiu a esse comitê as competências de: promover a gestão operacional integrada das ações setoriais, com o apoio da Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (Ascof) do MCT; 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 a utilização dos recursos destinados no orçamento para as ações setoriais; e submetê-los à deliberação por parte 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 desses comitês gestores inclui um representante do MCTI, que o preside; representantes dos demais ministérios, de agências reguladoras e de empresas públicas ligadas ao setor específico; além de representantes dos setores industrial e acadêmico. Entre as competências desses comitês, estão: 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: Finep e CNPq.

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

4. Interpretações sobre como ocorreram as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT e das implicações dessas alterações

Além das alterações significativas ocorridas no arranjo político-institucional, os objetivos do FNDCT também 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 receitas⁸; e, c) estabelecer a necessidade de avaliação dos resultados e dos impactos das ações específicas dos fundos setoriais e das ações transversais.

Além dessas alterações nos objetivos e nas destinações dos recursos, há, ainda, os desvirtuamentos de recursos do FNDCT para custear contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, e para o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF)⁹.

A maioria dos estudos sobre o FNDCT não aborda as consequências dessas alterações. Pelo contrário, tende a analisar os aspectos positivos das mudanças nas legislações desse fundo. Na leitura de De Negri e Lemos (2010, p. 187/188), a reestruturação do FNDCT “marcou um avanço nas políticas de incentivo à C&T no Brasil, por conceder autonomia financeira ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior”.

Estudos como os de Nascimento e Oliveira (2013) sobre a execução das ações transversais no FNDCT - iniciadas juntamente com o processo de desestruturação do arranjo político-institucional original da governança - concluem que elas se mostraram, na prática, como instrumento de pulverização dos recursos dos fundos setoriais¹⁰:

8 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); do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), extinto em 2010; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel).

9 Os desvirtuamentos de recursos do FNDCT para custear contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, e para o Programa Ciência Sem Fronteiras (CsF) foram julgados irregulares pelo TCU nos acórdãos nº 2000/2012 – TCU – Plenário e nº 500/2015 – TCU – Plenário.

10 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.

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 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; 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. O autor destaca que, a partir dessa inserção, o Conselho Diretor passou a decidir sobre o percentual dos recursos dos fundos que seriam utilizados para apoiar ações abrangentes, de forma desvinculada das fontes de receita. A leitura de Rezende é a de que essa desvinculação aumentou a disponibilidade de recursos para as atividades de C&T. O ex-ministro não previu, contudo, a possibilidade de essa desvinculação desvirtuar a destinação dos recursos para fins não previstos nas leis que criaram os programas ou fundos setoriais de C&T e, assim, comprometer o futuro desses programas.

Na leitura de Melo (2009), esses programas e fundos setoriais de C&T foram fundamentais para estruturar um novo sistema de financiamento à P&D no Brasil. O autor 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. Por meio dessa análise, Melo concluiu que: no segundo período, houve maior crescimento das destinações dos recursos reembolsáveis em relação aos recursos não reembolsáveis; e essa mudança de participação é atribuída às alterações institucionais e de governança ocorridas no período de 1997 a 2006.

Poucos autores questionaram as consequências das alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT e seus efeitos às destinações não reembolsáveis voltadas às 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 à área:

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 em ter sua representação no modelo de gestão desses fundos e a consequente perda de capacidade decisória dos comitês gestores, nos quais 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 instâncias** (PEREIRA, 2005, p. 32, grifos nossos).

Enquanto avançava o debate, por parte da literatura, sobre as consequências das alterações no modelo de gestão dos fundos setoriais, surgiu, 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 a situação decorria da falta de recursos, resultante 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). Todavia, o autor não investiga 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 al.* (2017a) também destacam que o fundo passa por um esgotamento do padrão de financiamento e enfrenta uma crise 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 al.*, 2017a, p. 01).

Pacheco (2016), ao participar como palestrante de Sessão pública promovida pela Comissão da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal, em 22 de novembro de 2016, para debater esse contexto, associou a crise financeira do FNDCT com às alterações na estrutura da governança 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), Buainain *et al.* (2017b) argumentou que o novo modelo de gestão dos programas ou fundos setoriais 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 al.*, 2017b, p. 106, grifos nossos).

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

Os crescentes 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 al.*, 2017, p. 803, grifos nossos).

Para reforçar a argumentação da linha de interpretação de Pacheco (2016) e Buainain *et al.* (2017), convém ponderar que o 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 fundo, nos seguintes julgados: i) o Acórdão n.º 2003/2012 – TCU – Plenário; ii) o Acórdão n.º 2000/2012 – Plenário; e iii) o Acórdão n.º 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 fundo, por ausência de métodos, de indicadores e de informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimentos do fundo; na execução de recursos pelas agências de fomento mediante ações transversais sem aprovação dos Comitês de Coordenação Executiva do FNDCT; e nos investimentos do fundo, por falta de estabelecimento de prioridades e de metas pelo conselho diretor do FNDCT, entre outras.

5. Considerações finais

As argumentações apresentadas nesse artigo permitem 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 n.º 151/2004 e da Lei n.º 11.540/2007. Essas alterações levaram a um processo de fragilização político e institucional dessa estrutura, o que culminou na atual crise financeira atual por qual passa esse fundo.

Do mesmo modo, grande parte da literatura considera essa crise uma consequência de contingenciamentos de recursos arrecadados pelo fundo. 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 deduzir 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 tendem a ser as mais cortejadas pelo debate político. As consequências dessas conclusões são 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 e não fiquem circunscritas à falta de recursos, como vem sendo enfatizado por boa parte da literatura e por exposições de motivos de projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional.

Referências

BASTOS, V.D. Fundos públicos para ciência e tecnologia. **Revista do BNDDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 229-260, dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Instrução Normativa n.º 2, de 22 de dezembro de 2010**. MCTI, 2010. Dispõe

sobre o detalhamento das atribuições das diversas instâncias da estrutura organizacional, da operação e funcionamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/23998693/pg-4-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-24-12-2010>.

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

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Portaria MCT n.º 151, de 02 de abril de 2004. Institui o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais objetivando maior integração entre os Comitês Gestores, no sentido de otimizar os resultados das ações desenvolvidas na execução das políticas do Ministério e homologar os comprometimentos de recursos aprovados no âmbito de cada Fundo. **Disponível em:** http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/migracao/Portaria_MCT_n_151_de_02042004.html.

BRASIL. Presidência da República. **Lei no 11.540, de 12 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 10.197 de 14 de fevereiro de 2001**. Acresce dispositivos ao Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10197.htm.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.172 de 18 de janeiro de 1991**. Restabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8172.htm.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 719 de 31 de julho de 1969**. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências., Brasília, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0719.htm.

_____. **Relatório s/n da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado**. Gabinete do Senador Lasier Martins, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 3.440/2013. Plenário. Relator: Augusto Sherman. Sessão de 04/12/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia/#/detalhamento/11/>

%25202013%2520e%25203440/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3/false.

BUAINAIN, A.M.; JUNIOR, I. de S.L.; CORDER, S. Desafios do financiamento à inovação no Brasil. In: COUTINHO, D.R.; FOSS, M.C.; MOUALLEM, P.S.B. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017b. p. 97-124.

BUAINAIN, A.M.; CORDER, S.; BONACELLI, M.B.M. **Crise do financiamento público à inovação no Brasil**. In: CONGRESSO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 17. Cidade do México, out. 2017a.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, 2., 2001, Brasília, DF. 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Anais...Brasília: Ministério da Saúde, 2001. 270 p.

CORDER, S. A política de financiamento à inovação no Brasil. **Economia & Tecnologia**, Ano 04, v. 14, jul./set. 2008.

DE NEGRI, J.A.; LEMOS, M.B. FNDCT, Sistema Nacional de Inovação e a presença das empresas. **Revista Parcerias Estratégicas**. Edição Especial, Brasília – DF, Vol. 15, nº 31, p. 187-244, julho-dezembro de 2010.

MARQUES, F. Financiamento em crise. **Pesquisa da FAPESP**, n. 256, jun. 2017.

MELO, L.M. 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), v. 8, n. 1, p.87-120, jan./jun. 2009.

NASCIMENTO, P.A.M.M.; OLIVEIRA, J.M. de. Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, p. 73-104, jan./jun. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **Frascati Manual 2015** - Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development 2015. Available In: <http://www.oecd.org/sti/innofrascati-manual.htm> or <https://www.leidobem.com/manual-de-frascati/>.

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

PACHECO, C.A. **As Reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil** (1999-2002). Santiago de Chile: CEPAL, dez. 2007. (Manual de Políticas Públicas). Disponível em: <https://www.cepal.org/iid/noticias/paginas/5/31425/carlosamericop.pdf>.

PACHECO, C.A. **As Reformas da política nacional de ciência, tecnologia e Inovação no Brasil** (1999-2002). Campinas: Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, nov. 2003.

PACHECO, C.A. **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, V.; INVERNIZZI, N.; FUCK, M.P.; BAGATOLLI, C.; OLIVEIRA, M.R. de. A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p. 788-809, set./out. 2017.

PEREIRA, N.M. Fundos setoriais: avaliação das estratégias de implementação e gestão. **Texto para Discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**. n. 1136 Brasília, nov. 2005.

REZENDE, S. **Plano de ações 2007-2010**: Ministro Rezende conta em entrevista que encaminhamento pretende imprimir à C&T no País até o final do governo. Brasília: CGEE, 2007. Disponível em: http://www.cgee.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=639&boletim=5. Acesso em: 27 de novembro de 2017