

COMO A UNIÃO EUROPEIA FINANCIAM A PESQUISA?

Flávia de Holanda Schmidt Squeff¹

Camila Alves²

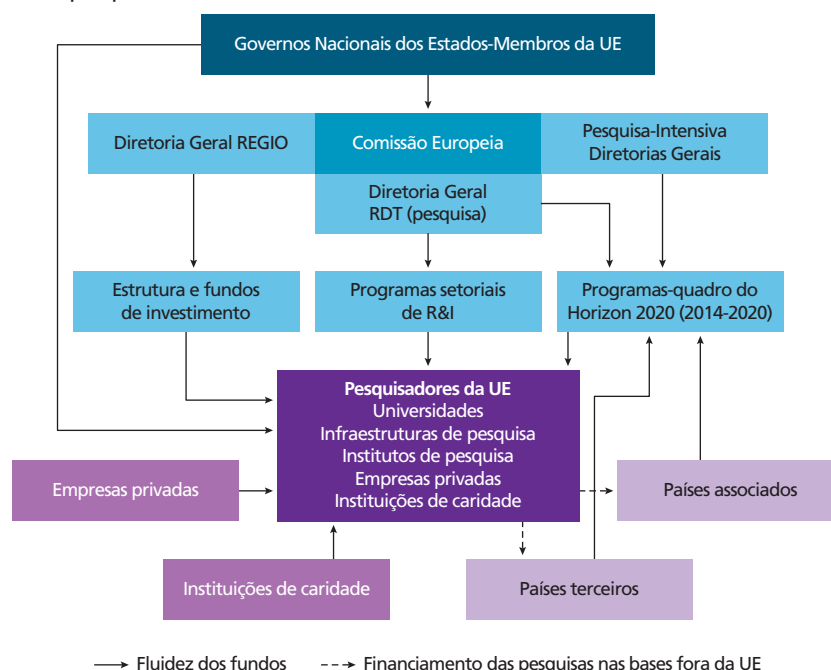
Catarina Barcelos³

O panorama do financiamento à pesquisa na União Europeia (UE) é complexo: tanto os Estados-Membros como a UE cumprem essa função, assim como instituições regionais. Dados da Liga das Universidades de Pesquisa Europeia (LERU) indicam que 15% da pesquisa financiada com recursos públicos em Estados-Membros vêm da UE ou de outras organizações intergovernamentais.⁴

As atividades financiadas pelo bloco visam, além de aumentar a compreensão do mundo e a capacidade para lidar com grandes questões e desafios mundiais, usar o progresso científico para o desenvolvimento econômico e tecnológico e resolver alguns dos “grandes desafios” que a Europa enfrenta. Nesse texto, são apresentados alguns pontos principais sobre como a UE financia a pesquisa, abordando especialmente a estratégia Horizon 2020⁵ (H2020).

FIGURA 1

Fluxo de financiamento à pesquisa na UE



Fonte: <goo.gl/ybTav1>.

Há um sistema de programas que disponibilizam fundos: *i*) o programa Horizon 2020⁶, que cobre todas as áreas de pesquisa e é exclusivamente focado em atividades de P&D; *ii*) os programas setoriais de P&D, como energia nuclear, carvão e aço e espacial e *iii*) os fundos estruturais e de investimento europeus, implementados em nível regional e dedicados ao reforço das capacidades nas regiões economicamente menos desenvolvidas da UE. Há ainda outros cinco programas setoriais da UE que, mesmo que não financiem atividades de P&D, são relacionados a ela.

1. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <flavia.schmidt@ipea.gov.br>.

2. Mestre em economia e assistente de pesquisa III na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <camila.sousa@ipea.gov.br>.

3. Graduanda em economia e auxiliar de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <catarina.barcelos@ipea.gov.br>.

4. Disponível em: <goo.gl/ybTav1>.

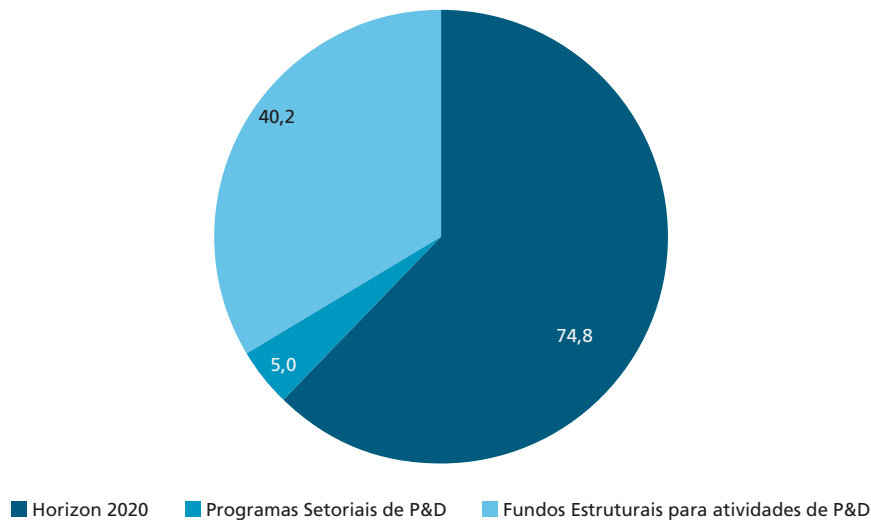
5. Disponível em: <goo.gl/M72BgB>.

6. Treze países (incluindo Noruega, Israel e Suíça) têm o estatuto de país associado e contribuem para os orçamentos do Framework Programmes proporcionalmente ao seu produto interno bruto (PIB). Isso permite aos seus pesquisadores e organizações candidatarem-se a projetos do Horizonte 2020 com o mesmo *status* que os Estados-Membros da UE. O *status* de país associado está aberto aos países membros da European Free Trade Association (EFTA) e aos países candidatos à adesão à UE. Esses países, contudo, não participam das negociações que moldam o financiamento da pesquisa da UE.

GRÁFICO 1

Gasto estimado em P&D da UE (2014-2020)

(Em € bilhões)



Fonte: <goo.gl/ybTav1>.
Elaboração das autoras.

Para o período compreendido entre 2014 e 2020, os fundos estruturais voltados para atividades de inovação e de pesquisa têm um orçamento estimado de € 40,2 bilhões.⁷ Por sua vez, o Horizon 2020 constitui o principal mecanismo de financiamento da UE em matéria de pesquisa, desenvolvimento e inovação e tem um orçamento esperado de € 75 bilhões para o mesmo período. O programa é o atual Framework Programme (FP)⁸ da UE, e esse orçamento previsto para o próximo período é, em termos reais, 30% maior que o do FP anterior: esse dado mostra o aumento do apoio governamental para pesquisa e inovação.

Em termos conceituais amplos, seria razoável afirmar que a Horizon 2020 seria para a UE o que é no Brasil a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), dado que ambos são programas de médio prazo que definem, de forma estratégica, como devem ser desenvolvidas as atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), articulando os atores políticos, as agências de fomento e os agentes que atuam diretamente na área. Alguns aspectos diferem a ENCTI da Horizon 2020, contudo. A H2020 já nasce a partir de uma regulação do Parlamento da União Europeia,⁹ o que assegura a ela o real caráter de um plano governamental para o bloco, e o “selo” de já ser um instrumento para a implementação financeira dos planos europeus, com orçamento definido e instrumentos previamente estabelecidos. A ENCTI foi, nesse sentido, apenas um documento norteador de ações elaborado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), com a colaboração de atores que representam todo o sistema de inovação brasileiro, sem a chancela do poder Legislativo. O documento nacional apresenta as fontes de financiamento disponíveis para a pesquisa, sem, entretanto, apresentar um orçamento de médio prazo que garanta alguma mínima previsibilidade aos agentes do sistema. Além disso, o advento já marcado pelo apoio político dos líderes europeus e dos membros do Parlamento pode evitar alguns soluços no desenvolvimento do programa.

Mas o H2020 não consegue evitar todos os soluços: um dos potenciais problemas do programa é a complexidade de sua implementação, que envolve nove diretorias-gerais (DG) da UE, justificada pela herança de múltiplos instrumentos, parcerias e agências criadas nas últimas décadas; assim, nem sempre os potenciais beneficiários conseguem identificar como obter os fundos para o seu P&D. A obtenção de financiamentos lineares e diretos, por um processo capitaneado por apenas uma DG, é exceção no programa. Ainda assim, há um sistema de

7. EU Cohesion Funding, Available Budget 2014-2020: <goo.gl/pT80UT>.

8. Framework programmes existem desde 1984 na UE.

9. Disponível em: <goo.gl/K39eY2>.

“porta única” para os aplicantes de fundos da H2020,¹⁰ que conecta esses demandantes, sejam da academia sejam do setor produtivo, às chamadas existentes, que são vinculadas a diferentes agências.

Iniciativa similar foi feita no Brasil por ocasião do Programa Inova Empresa, que integrou Finep e BNDES pela criação de uma porta única de entrada de projetos e uso integrado de instrumentos (crédito, subvenção, renda variável e não reembolsável). Para a comunidade acadêmica, ainda não existe nada similar em relação a uma possibilidade de submissão e avaliação totalmente integrada das demandas de bolsas de estudo. Há programas conjuntos para editais em parceria da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as Federações Estaduais de Apoio à Pesquisa (FAPs),¹¹ que representam, contudo, menos de 6% das bolsas da Capes. Como regra geral, cabe aos agentes interessados buscar informações e chamadas para obtenção de bolsas junto às agências públicas de fomento (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, Capes, FAPs).

TABELA 1
Orçamento previsto para a Horizon 2020

Horizon 2020 (2014-2020)	Detalhamento (%)	Valor final estimado – preços correntes (€ milhões)
<i>Excelência Científica:</i>	31,73	24,441
European Research Council (ERC)	17,00	13,095
Tecnologias emergentes e de futuro	3,50	2,696
Ações Marie-Sklodowska-Curie	8,00	6,162
Infraestruturas de pesquisa europeias	3,23	2,488
<i>Liderança Industrial:</i>	22,09	17,016
Liderança na potencialização e em tecnologias industriais	17,60	13,557
Acesso a financiamento de risco	3,69	2,842
Inovação em PMEs	0,80	616
<i>Desafios Sociais:</i>	38,53	29,679
Saúde, mudança demográfica e bem-estar	9,70	7,472
Segurança alimentar	5,00	3,851
Energia eficiente, segura e limpa	7,70	5,931
Transporte integrado, inteligente e sustentável	8,23	6,339
Ação climática e eficiência de recursos ambientais	0,40	3,081
Sociedades inclusivas e inovadoras	1,70	1,309
Sociedades seguras.	2,20	1,695
<i>Ciência para e com a sociedade</i>	0,60	462
<i>Espalhando a excelência e ampliando a participação</i>	1,06	816
<i>European Institute of Innovation and Technology (EIT)</i>	3,52%	2,711
<i>Ações não-nucleares da Joint Research Centre (JRC)</i>	2,47%	1,903
Total EU	100%	77,028

Fonte: <goo.gl/N62vY1>.

A análise do orçamento mostra também um equilíbrio não observado no caso nacional para o uso de recursos de CT&I: o programa H2020 parece configurar um leque mais amplo de instrumentos de políticas. Como no Brasil, há espaço para a concessão de subvenções para pesquisas científicas orientadas pela demanda dos pesquisadores, em uma abordagem *bottom up*, em que o foco é a busca da excelência científica, sem nenhum direcionamento por parte da UE. A existência de ações específicas para competitividade do setor produtivo é parte também do sistema de inovação brasileiro. Já a definição mais clara e *a priori* de recursos para ações de inovação que atendam a problemas específicos estabelecidos pela UE dentro do escopo de cada um dos desafios sociais, encontra menos eco no caso nacional. Essa associação de programas e orçamentos de CT&I a ações de políticas de inovação baseadas na demanda (*demand-based innovation policies*), por meio da subvenção a pesquisas,

10. Disponível em: <goo.gl/vYIOvW>.

11. Disponível em: <goo.gl/6oZPFJ>.

testes piloto, demonstração, apoio a compras públicas e introdução no mercado,¹² tem sido objeto de pouca atenção em termos de políticas públicas no Brasil.¹³

Ainda que os valores sugiram um relativo equilíbrio entre essas três vertentes de ação, a maior parcela dos recursos vai para os desafios sociais, mostrando que a União Europeia (UE) tem usado intensamente os recursos dos Estados-Membros de forma focalizada para a solução de problemas comuns no continente. Essa abordagem da UE é bastante alinhada a recomendações que têm sido feitas em trabalhos do Ipea sobre o tema, uma vez que a lógica subjacente a esse arcabouço programático vai além da ideia de que o conhecimento científico é essencial para a superação de desafios da sociedade, mas também considera que o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade, haja vista a existência persistente de amplo espaço para o aperfeiçoamento da ação governamental pela incorporação estratégica de tecnologia nos serviços públicos. Se isso é válido para o contexto europeu, é razoável supor que o seria ainda de modo mais intenso para o caso do Brasil.

12. Algumas chamadas que caracterizam o uso das DBIP para a solução de desafios sociais podem ser consultadas em: <goo.gl/XQoePw>.

13. A produção recente do Ipea contempla diversos trabalhos sobre esse tema, como os disponíveis em: <goo.gl/fgKRnV>; <goo.gl/ZWnASY>; <goo.gl/rhxZ99>; <goo.gl/O3ommi>.