

Título do capítulo	CAPÍTULO 18 PROBLEMÁTICA DO FNDCT: CRISES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS, DE PROCESSOS DECISÓRIOS OU DE FALTA DE RECURSOS?
Autor(es)	João Carvalho Leal Alexandre Coelho Teixeira
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap18

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PROBLEMÁTICA DO FNDCT: CRISES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS, DE PROCESSOS DECISÓRIOS OU DE FALTA DE RECURSOS?

João Carvalho Leal¹
Alexandre Coelho Teixeira²

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dezesseis anos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) sofreu de forma aguda de instabilidades nas arrecadações e destinações de recursos públicos para o financiamento das atividades científicas e tecnológicas no Brasil, além de perdas de fontes de receitas, principalmente dos *royalties* da exploração do petróleo e gás, e de desvios nas finalidades atribuídas em lei, como atestam diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Recentemente, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 177, de 12 de janeiro de 2021, que vedou os contingenciamentos dos recursos do FNDCT, um dos grandes problemas do fundo, mas incluiu as organizações sociais,³ destinando a elas até 25% dos recursos disponibilizados, em cada exercício, ao FNDCT para operações não reembolsáveis. A LC também aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao fundo, diminuindo ainda mais os recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento (P&D), as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, os recursos não reembolsáveis, e não os recursos para crédito, destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos.

Este capítulo objetiva analisar a problemática subjacente a esses fatos e a “crise financeira” atual do FNDCT, que se tornou de conhecimento público a partir de 2014. Como eventos de grande expressão pública sobre essa crise, destacam-se cinco audiências organizadas pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação,

1. Auditor de controle interno no governo do Distrito Federal; e doutorando em ciência política no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

2. Analista em ciência e tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

3. O Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário constatou, no orçamento do FNDCT, destinações para custear despesas decorrentes de contratos de gestão firmados entre o MCTI e organizações sociais. Assim, relatou não ser possível identificar afinidades comuns entre os objetivos do FNDCT, previstos na Lei nº 11.540/2007, e as atividades desenvolvidas nas organizações sociais.

Comunicação e Informática (CCTICI)⁴ do Senado Federal, realizadas em 2016. Nessas discussões, predominam no meio político e acadêmico argumentos de que a crise financeira do FNDCT seria decorrente dos ajustes fiscais do Estado com cortes de orçamentos destinados às atividades de ciência e tecnologia (C&T).

A crise do FNDCT também foi debatida pela literatura científica que discute a natureza e razões dessa crise. De um lado, destacam-se autores como Buainain, Corder e Bonacelli (2017), argumentando que o FNDCT passa por um esgotamento do padrão de financiamento e enfrenta uma crise que compromete o futuro do país, já que entre 2000 e 2016 o Sistema Nacional de Inovação (SNI) foi crescendo enquanto os recursos disponíveis foram diminuindo em termos reais, e o resultado é a recriação da crise de financiamento de C&T que ensejou a criação dos fundos setoriais; e Pelaez *et al.* (2017), que apontaram os cortes orçamentários impostos pelo governo federal ao financiamento de C&T e o esvaziamento da agenda da política de C&T como sendo consequência das questões emergenciais relacionadas ao déficit fiscal do governo federal.

No outro lado do debate, autores como Carlos Américo Pacheco⁵ e Buainain, Lima Júnior e Corder (2017) associam a crise financeira do FNDCT às alterações na estrutura decisória e aos desvios das destinações dos recursos desse fundo e afirmam ser a fragilização da estrutura decisória das destinações dos recursos do FNDCT a causa da crise. Argumentam que ocorreu uma ampliação do poder decisório dos representantes da organização MCTI,⁶ Ministério da Fazenda (MF) e Ministério de Planejamento, Organização e Gestão (MPOG)⁷ nas destinações finais dos recursos do FNDCT, em detrimento dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T.

Para entrar nas discussões da crise em curso, este texto – a partir de séries de destinações de recursos organizadas por Leal (2019), de documentos oficiais relacionados à área e especialmente da literatura científica da área de C&T e de ciência política, como March e Olsen (2008), March (2009), Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975), Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Thelen (1999),

4. A CCTICI do Senado Federal realizou audiências públicas em 26 de abril de 2016, 14 de julho de 2016, 23 de agosto de 2016, 8 de novembro de 2016 e 22 de novembro de 2016 para avaliar o FNDCT e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel), o que resultou na publicação, em 2016, do *Relatório de Avaliação de Políticas Públicas: fundos de incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico – realidade e crítica*.

5. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>.

6. Sobre utilização de siglas neste texto para se referir ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), cabe destacar que, em 2011, mediante a Lei nº 12.545, de 14 de dezembro 2011, a atribuição de “Inovação” foi incorporada ao MCT, que passou a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Em 2016, mediante a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o MCTI foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), ao incorporar o Ministério das Comunicações (MC). Em 2020, a Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020, cindiu o MCTIC e recriou o MCTI. Este trabalho usa as siglas MCT, MCTI e MCTIC para se referir ao Ministério da Ciência e Tecnologia, dependendo do momento histórico a que se referem os fatos analisados.

7. A Lei nº 13.844, de 18 de julho de 2019, criou o Ministério da Economia, incorporando a esse ministério o MF, o MPOG, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e o Ministério do Trabalho (MT).

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) – relaciona essa crise às alterações, ocorridas a partir de 2004, na estrutura decisória do FNDCT. Para fazer essa relação, são analisadas as principais disputas por recursos do FNDCT existentes entre grupos de pressão, identificados por Leal (2019). Espera-se com isso contribuir para que as interpretações dessa crise não fiquem circunscritas à ênfase numa crise que seria gestada pela simples falta de recursos, mas contemplem razões de natureza político-institucional relacionadas a disputas de grupos políticos em torno das destinações de recursos públicos.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção apresenta uma curta revisão da literatura da área de C&T, bastante voltada à problemática da estrutura dos processos decisórios do FNDCT, identificando como essa literatura interpreta a problemática associada às alterações nessa estrutura a partir da Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, até a crise financeira atual por qual passa esse fundo, destacando como as alterações introduziram vários pontos de ruptura na gestão compartilhada desse fundo, instituída nas reformas de 1999-2002.

Poucos estudos da literatura sobre o FNDCT abordam as alterações na estrutura dos processos decisórios do fundo como explicação para crises institucionais e de falta de recursos, pois grande parte dessa literatura tende a analisar os aspectos positivos das alterações nas legislações desse fundo. Na leitura de De Negri e Lemos (2010, p. 187-188), 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”. 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 apoio a ações mais abrangentes e programáticas.

No entanto, estudos como os de Nascimento e Oliveira (2013, p. 73) argumentam que as alterações na estrutura decisória do FNDCT, a partir da Lei nº 11.540/2007, transformaram-no em um “instrumento de pulverização dos recursos”.⁸ Da mesma forma, Corder (2008) conclui que a criação das ações transversais desqualificou o modelo de decisão baseado em gestão compartilhada, inovação institucional das reformas dos programas ou fundos setoriais de 1999 a 2002. A desestruturação desse modelo de gestão a partir da implementação das ações

8. Para período posterior a 2008, estudado por Nascimento e Oliveira (2013), o TCU constatou forte desvirtuamento do FNDCT com execuções orçamentárias, mediante ações transversais, como revelado nos seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 TCU-Plenário; Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário; Tomada de Contas (TC) nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; e TC nº 015.995/2012-7, que resultou no Acórdão nº 3440/2013 TCU-Plenário.

transversais também foi destacada por Pacheco e Corder (2010), enfatizando que a lógica dos fundos setoriais deveria ser a de uma gestão compartilhada, com participação do setor privado e da Academia nos Comitês Gestores, mas que as ações transversais sobrepujaram-se a isso.

Quanto às consequências das alterações no quadro político-institucional e da estrutura decisória do FNDCT e seus efeitos para as destinações não reembolsáveis para as atividades de C&T, são poucos os autores que questionaram essas consequências. Logo após as reformas, Bastos (2003, p. 251) alertava para o risco do “modelo de gestão compartilhado que acabou produzindo uma estratégia mista, de difícil operacionalização, exigindo um esforço de coordenação hercúleo por parte do MCT”. Pacheco (2003a) também alertava para 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.

Ao avançar o debate sobre as alterações no modelo de gestão dos fundos setoriais por parte da literatura, 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, p. 26) afirmou que ela decorria da falta de recursos, em razão de contingenciamentos e do fato de os “fundos setoriais terem sido usados para tapar buracos do orçamento do MCTI”. O autor não investiga, todavia, essa crise como consequência das alterações na estrutura dos processos decisórios do FNDCT (*op. cit.*). Sem analisar alterações da estrutura do processo decisório do FNDCT, Buainain, Corder e Bonacelli (2017, p. 1) também destacaram que

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 [ciência, tecnologia e inovação] brasileira que ensejou a criação dos fundos setoriais.

Pacheco,⁹ ao participar da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal em 22 de novembro de 2016 para debater essa crise, associou a crise financeira do FNDCT às alterações na estrutura dos processos decisórios do FNDCT e aos desvirtuamentos nas aplicações dos recursos desse fundo. Na mesma abordagem de Pacheco em relação ao novo modelo de gestão dos programas ou fundos setoriais, Buainain, Corder e Bonacelli (2017) argumentaram que esse novo modelo resultou na ampliação do poder decisório do MCTI sobre as alocações dos recursos, em detrimento dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T. Na linha contrária em relação

9. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/tr/5628>>.

a Pacheco¹⁰ e a Buainain, Corder e Bonacelli (2017), e mais próximo de Marques (2017), Pelaez *et al.* (2017, p. 803, grifo nosso) insistem 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.

Como se vê, parte da literatura argumenta que a crise atual do FNDCT seria consequência de falta de recursos orçamentários, mas outra parte destaca a fragilização da estrutura dos processos decisórios do FNDCT como um dos fatores principais dessa crise. Então, é necessário ampliar as reflexões sobre o arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, instituída sob o princípio da gestão compartilhada, estabelecida nas reformas de 1999-2002 e referendada na 2^a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2002.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA ESTRUTURA DECISÓRIA DO FNDCT DE 2001 ATÉ O PRESENTE

Esta seção apresenta a evolução institucional do arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT a partir da Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, até as alterações mais recentes, ocorridas mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, destacando como as alterações nessa estrutura foram introduzindo pontos de ruptura na gestão compartilhada desse fundo, instituída nas reformas de 1999-2002, o que foi resultando em possibilidades de desvirtuamento nas destinações dos recursos do FNDCT.

A partir de 1997, ao longo das reformas mencionadas, aprovaram-se várias leis e decretos visando dar mais estabilidade aos recursos do FNDCT destinados a projetos de P&D das Instituições de Ciência e Tecnologia (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

10. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/tr/5628>>.

orçamentária específicas do FNDCT denominadas fundos setoriais,¹¹ categorias essas que são nada mais que as origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, programa de desenvolvimento científico e tecnológico de um determinado setor, realizado a partir da cooperação entre as universidades e as empresas.¹²

Como fonte de recursos não reembolsáveis, os programas setoriais de C&T, instituídos mediante as vinculações dos recursos do FNDCT, foram estruturados sob o modelo de decisão da gestão compartilhada. Esse modelo de governança exigia que todos os atores e instituições interessados e atingidos participassem das deliberações sobre as alocações dos recursos. Nesse sentido, as reformas visavam à gestão compartilhada com diversos representantes dos atores e instituições do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e a estabilidade dos fluxos de arrecadação de recursos, como atesta esta citação da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

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, grifo nosso).

A origem atual da estrutura decisória do FNDCT está na Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969. Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor

11. 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 de fundos setoriais de C&T. Neste texto, 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 nºs 3.440/2013 e 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). Além disso, o Acórdão nº 3.081-53/2008 TCU-Plenário, ao falar sobre a caracterização dos fundos setoriais, estabeleceu que, "apesar de sua denominação, os 'fundos setoriais' constituem, na verdade, programas de fomento a projetos de cunho científico e tecnológico, e não fundos propriamente ditos. Seus recursos integram o FNDCT, este sim caracterizado como fundo público" (disponível em: <<https://bit.ly/3zBO5IQ>>). O Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário também destacou: "A denominação genérica de 'fundos setoriais' representa, de fato, mecanismo de fomento de projetos e programas de cunho científico e tecnológico, e não fundos propriamente ditos. Não se lhes aplica, portanto, a exigência de contabilização em separado de seu patrimônio, direitos e obrigações. Ao contrário, as receitas destinadas aos chamados fundos setoriais integram o FNDCT, este sim devidamente caracterizado como fundo público" (disponível em: <<https://bit.ly/3d9GYGA>>).

12. Refere-se às seguintes categorias de programação orçamentária específica, utilizadas até os dias atuais na execução orçamentária da União para financiar os programas setoriais de C&T: 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-Infraestrutura; 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); e CT-Verde-Amarelo-Fomento.

Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001, e que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas setoriais de C&T.

Para atender ao princípio da vinculação, que visa prover maior estabilidade aos recursos da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 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, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e do setor privado relacionado com a área de interesse de cada fundo. Em 2001, com a Lei nº 10.197/2001, a estrutura decisória do FNDCT começa a sofrer alterações com a instituição de um Comitê Gestor Interministerial, que 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 de 2004 e 2007, como indicado na figura 1, foram aprovadas – mediante a Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004, a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, e as instruções normativas do Conselho Diretor nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 2010 – grandes mudanças no arranjo político-institucional original da estrutura decisória do FNDCT. Também as destinações dos recursos do FNDCT foram divididas em reembolsáveis e não reembolsáveis e direcionadas às atividades de P&D e às atividades científicas e técnicas correlatas (ACTCs), que são outras atividades relacionadas ao apoio à inovação nas empresas.¹³ A maior parcela dos recursos do FNDCT, os recursos não reembolsáveis, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.540/2007, passou a ter destinações para: i) projetos de TICs e de cooperação entre TICs e empresas; ii) projetos de P&D de empresas (subvenção econômica); iii) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito; e iv) ações transversais, nos termos do § 4º do art. 14 da referida lei.

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 aos setores que originaram as receitas. Ou seja, a execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas

13. Assim, consideram-se, conforme a orientação do MCTI, fundamentada no *Manual Frascati* (disponível em: <<http://www.uesc.br/nucleos/nit/manualfrascati.pdf>>), atividades de C&T como compostas pelas atividades de P&D mais as ACTCs.

das destinações dos recursos.¹⁴ As ações vinculadas (chamadas de ações verticais pela legislação orçamentária) 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 art. 12 da Lei nº 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.

Entretanto, as leis em vigor até 2006 que regulamentavam o FNDCT – Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, alterado pela Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001 – não destinavam recursos desse fundo, na modalidade de crédito, mediante empréstimos à Finep, como destinou a Lei nº 11.540/2007. Ou seja, a totalidade das destinações dos recursos do FNDCT, desde a criação do fundo, mediante o Decreto-Lei nº 719/1969, era não reembolsável, e apenas com a Lei nº 11.540/2007 houve a destinação de recurso para crédito, mediante empréstimos à Finep, com a instituição das destinações de recursos reembolsáveis.

Sobre os recursos geridos pela Finep, eles foram previstos no art. 9º do Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, e não havia destinação do FNDCT como fonte de recursos para a empresa desempenhar suas atividades. Ao instituir destinações de recursos do FNDCT à Finep, a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, alçou a Finep não apenas como um agente executor do FNDCT, mas também como um “ator” interessado nas destinações dos recursos do fundo e que passou a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos.

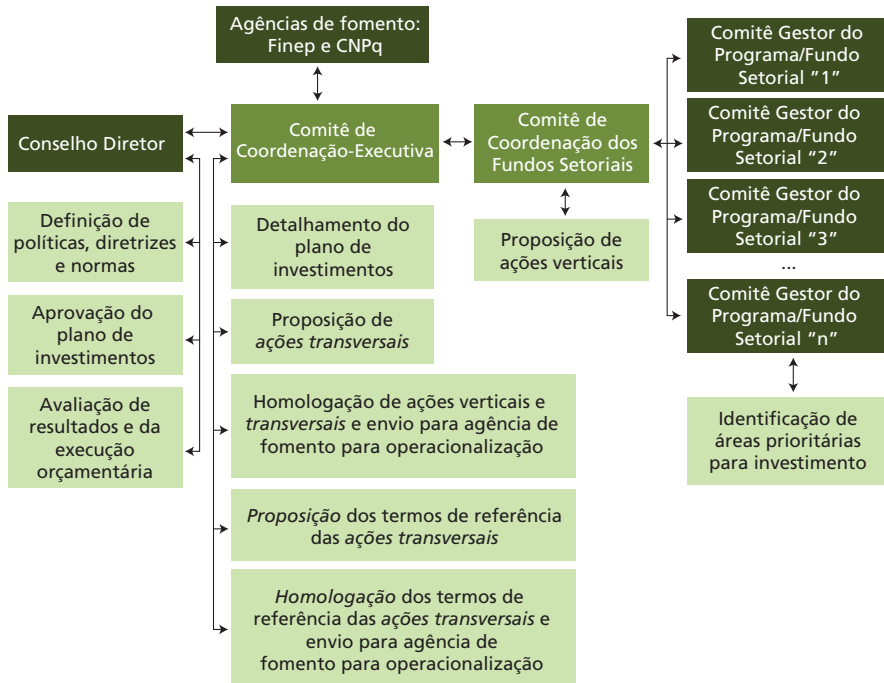
Com a promulgação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, haverá aumento nas destinações do FNDCT para crédito (parcela reembolsável) de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao fundo, diminuindo ainda mais os recursos destinados a P&D, as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, os recursos não reembolsáveis, e não os recursos para crédito, que são destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos, demonstrando a força da organização Finep em concorrer com as outras áreas de C&T pelas destinações de recursos do FNDCT.

14. O art. 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 Ciência, Tecnologia e Inovação 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 do FNDCT, que elege discricionariamente setores ou áreas, sem vinculação com os programas de C&T estabelecidos em lei, para receber recursos do FNDCT.

Com as mudanças ocorridas entre 2004 e 2010, o arranjo político-institucional da estrutura decisória desse fundo culminou numa estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis que perdurou até 2019: i) um Conselho Diretor do FNDCT; ii) um Comitê de Coordenação-Executiva; iii) um Comitê de Coordenação dos Programas e Fundos Setoriais; iv) quatorze Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais; e v) dois Comitês Gestores de Programas e Fundos Não Setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo).

A figura 1 apresenta as principais alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT entre 2001 e 2019 e algumas de suas competências na gestão desse fundo.

FIGURA 1
Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT (2001-2019)



- 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: Leal e Ávila (2018, p. 68).
Elaboração dos autores.

A partir dessas significativas alterações da estrutura decisória do FNDCT, instituída pelas reformas 1999-2002, culminou-se numa complexa

estrutura de poder. O Conselho Diretor surge na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 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, entre outras, as competências de recomendar aos Comitês Gestores, em relação aos recursos destinados por lei em programação específica, medidas para compatibilizar e articular as políticas setoriais com a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio de ações financiadas com recursos do FNDCT e com recursos das ações transversais.

A Lei nº 11.540/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, assegurou que o Conselho Diretor seria presidido pelo ministro do MCTI e integrado por representantes de diversos ministérios (entre esses, um representante do MPOG e um do MF),¹⁵ pelos 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 produtivo, da comunidade científica e tecnológica e dos trabalhadores da área de C&T.

O Comitê de Coordenação-Executiva¹⁶ foi instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2, de 22 de dezembro de 2010 – composto “exclusivamente” pelo secretário-executivo e secretários do MCTIC, além dos presidentes da Finep e do CNPq.

O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – previsto na Lei nº 11.540/2007 e instituído pela Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004,

15. O MF e o MPOG, ao participar do Conselho Diretor do FNDCT, passaram a ser considerados atores/instituições com grandes poderes sobre as deliberações das destinações de recursos do FNDCT, tendo em vista suas competências institucionais na área orçamentária e financeira e também as funções desempenhadas nesses Conselho Diretor. Com isso, esses ministérios passaram a ser também atores/instituições interessados nas destinações de recursos do FNDCT e a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T para destinar os recursos do fundo ao Tesouro Nacional (Leal, 2019, p. 51).

16. Ao longo de várias alterações de legislações e com a instituição do Comitê de Coordenação-Executiva do FNDCT, o poder de influência da organização MCTI sobre as decisões de alocações de recursos do FNDCT aumentou muito. Esse aumento de poder foi demonstrado pelos acórdãos nºs 3.440/2013, 1.232/2014 e 500/2015 TCU-Plenário, que identificaram, no orçamento do FNDCT, ações cuja correlação com as modalidades de aplicação previstas nas leis dos programas e fundos setoriais de C&T não podem ser demonstradas de forma direta, já que são destinações: i) para custear despesas oriundas de contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, mas que não se referem a projetos ou programas de desenvolvimento científico e tecnológico; e ii) para financiar parcela do programa Ciência sem Fronteiras (CSF). Essas destinações foram denominadas pelo TCU como sendo substituição de fontes, por se tratar de destinar recursos do FNDCT para serem utilizados em ações típicas de outros órgãos e programas da área de CT&I, que originalmente deveriam ser financiadas com orçamentos próprios, e não com recursos do FNDCT. Ainda sobre o aumento de poder da instituição MCTI com a criação do Comitê de Coordenação-Executiva, cabe citar o relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU): “Sobre o Comitê de Coordenação-Executiva, criado por meio da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010, cabe observar que a concentração de sua composição sobre membros do MCTIC aumenta o risco de que suas decisões tendam a atender a expectativas e interesses desse ministério, o que não necessariamente pode ser positivo no âmbito de um assunto transversal como CT&I, cujas boas práticas internacionais ressaltam a importância de ser orientado para as missões existentes na sociedade, como defesa, indústria, meio ambiente, saúde, entre outras. Convém destacar neste ponto que é o CCE que consolida e aprecia as propostas de fomento do CT-Transversal do FNDCT” (Brasil, 2016, p. 74).

e cuja presidência foi atribuída ao MCTI – é composto pelos presidentes dos Comitês Gestores, 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 de dezembro de 2010.

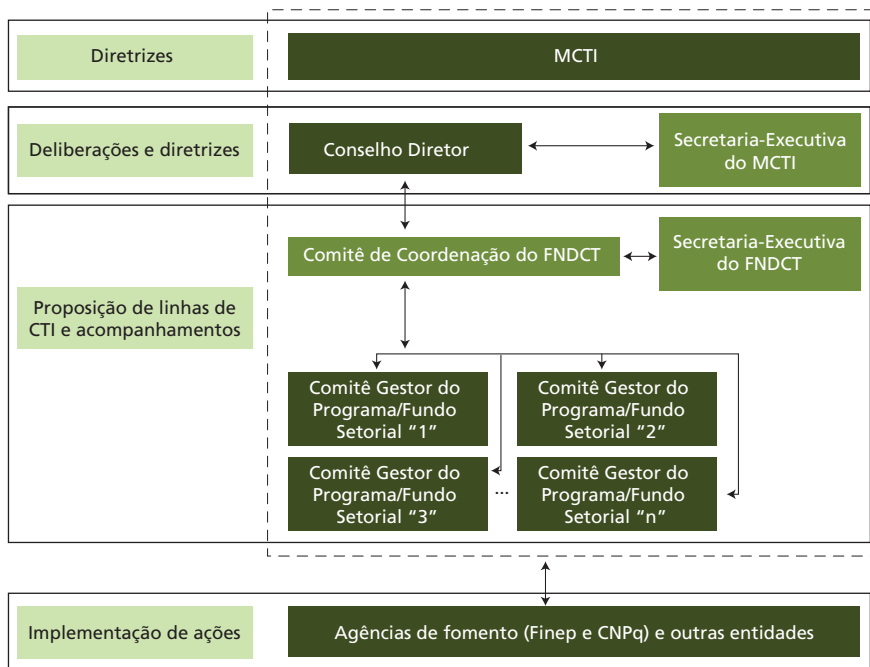
Os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, instâncias decisórias originárias do FNDCT, foram instituídos individualmente pelas respectivas leis criadoras dos programas setoriais de C&T. Em geral, sua composição inclui um representante do MCTIC, que os preside; representantes dos ministérios, de agências reguladoras e de empresas públicas ligadas ao setor específico; e representantes dos setores industrial e acadêmico. Entre 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 nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 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 foi se transformando no centro de poder do FNDCT em detrimento do Conselho Diretor e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

Em 2019, mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, foram aprovadas novas mudanças no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, que decide sobre as destinações de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, o que resultou na atual estrutura decisória do FNDCT: i) um Conselho Diretor do FNDCT; ii) um Comitê de Coordenação do FNDCT; iii) uma Secretaria-Executiva do MCTI, no âmbito do FNDCT; iv) uma Secretaria-Executiva do FNDCT; v) quatorze Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais; vi) dois Comitês Gestores de Programas e Fundos Não Setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo); e vii) agências de fomento. A figura 2 apresenta o atual arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT e algumas de suas competências gerais na gestão desse fundo.

FIGURA 2

Atual arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT



■ Instâncias decisórias anteriores à Portaria MCTI nº 7.252/2019 e à Lei nº 11.540/2007

■ Instâncias decisórias criadas a partir da Portaria MCTI nº 7.252/2019

■ Competências

Fonte: Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019 (anexo 1).
Elaboração dos autores.

O novo arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, instituído mediante a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, extinguiu o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – instituído pela Portaria MCTI nº 151, de 2 de abril de 2004 – e o Comitê de Coordenação-Executiva – instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2, de 22 de dezembro de 2010. Em substituição a esses dois comitês, a Portaria MCTI nº 7.252, de 30 de dezembro de 2019, instituiu o Comitê de Coordenação do FNDCT e também deu destaque, ao especificar competências, para a Secretaria-Executiva do MCTI, no âmbito do FNDCT, e para a Secretaria-Executiva do FNDCT.

A Portaria MCTI nº 7.252/2019 estabeleceu que o Comitê de Coordenação do FNDCT tem por finalidade geral promover a gestão operacional integrada do FNDCT e detalhar e implementar as políticas e diretrizes emanadas do Conselho Diretor do FNDCT. Para isso, essa portaria instituiu esse comitê como órgão

colegiado, composto por: secretário-executivo do MCTI, que o presidirá; presidentes dos Comitês Gestores dos Programas e Fundos Setoriais do FNDCT; presidente da Finep; e presidente do CNPq.

Entre as competências atribuídas ao Comitê de Coordenação do FNDCT pela Portaria MCTI nº 7.252/2019, estão as de: i) coordenar a elaboração das cartas-propostas de linhas de CT&I das ações transversais, homologá-las e encaminhá-las para análise e aprovação do Conselho Diretor do FNDCT; ii) identificar e recomendar as áreas prioritárias para aplicação dos recursos das ações setoriais e submeter à aprovação dos Comitês Gestores, em estrita articulação com as unidades-fins do MCTI responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de CT&I; iii) consolidar solicitações referentes à ação transversal e aprovar as cartas-propostas de linhas de CT&I envolvendo mais de um fundo setorial; e iv) articular e coordenar o acompanhamento e a avaliação geral das ações do FNDCT.

Além dessas competências, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 atribuiu ao Comitê de Coordenação do FNDCT competências para operacionalizar e compatibilizar a gestão integrada dos programas e fundos setoriais do FNDCT, mediante a promoção da compatibilização: i) das diretrizes gerais e das prioridades dos fundos setoriais com a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação e com a Política Industrial e Tecnológica Nacional; ii) das diretrizes gerais dos fundos setoriais entre si; iii) das prioridades estabelecidas pelos Comitês Gestores com o Plano Plurianual (PPA); e iv) das atividades a serem financiadas com recursos do FNDCT, provenientes dos fundos setoriais, bem como ações transversais, visando à complementaridade das ações, quando possível, bem como evitar sobreposições.

Sobre os Comitês Gestores dos Programas e Fundos Setoriais, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 relembra que a composição e o funcionamento desses comitês seguem os respectivos normativos legais de criação de cada um deles. Entretanto, essa portaria exigiu a esses Comitês Gestores:

- receber as cartas-propostas de linhas de CT&I de todos os interessados para análise e aprovação, as submetessem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI;
- receber as cartas-propostas de linhas de CT&I envolvendo mais de um fundo setorial, as encaminhassem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI; e
- elaborar e aprovar o plano de investimento das ações do respectivo fundo setorial, o encaminhassem ao Comitê de Coordenação do FNDCT, por meio da Secretaria-Executiva do MCTI.

Considerando como foram organizados os fluxos dos processos decisórios nesse novo arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, o

Comitê de Coordenação do FNDCT parece estar se constituindo no novo centro de poder do FNDCT, que, a partir das instruções normativas do Conselho Diretor nºs 2 e 3, ambas de 22 de dezembro de 2010, fora de fato exercido pelo Comitê de Coordenação-Executiva, ao assumir muitas das principais competências que haviam sido atribuídas mediante lei ao Conselho Diretor do FNDCT. As competências atribuídas ao Comitê de Coordenação do FNDCT sinalizam que esse comitê terá capacidade para se destacar perante as outras instâncias decisórias do FNDCT não apenas por ter recebido competências gerais para compatibilizar a gestão integrada dos programas e fundos setoriais do FNDCT, mas também porque os principais fluxos dos processos decisórios passam por esse comitê. Além disso, porque as principais decisões sobre as ações transversais,¹⁷ centro de muitos conflitos nas alocações de recursos do fundo, são tomadas no âmbito desse comitê.

Além disso, a Portaria MCTI nº 7.252/2019 especificou competências para a Secretaria-Executiva do FNDCT, exercida pela Finep, fortalecendo ainda mais as deliberações sobre o FNDCT dessa organização em relação ao que a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, já havia alçado a Finep – não apenas como um agente executor do FNDCT, mas também como um ator interessado nas destinações dos recursos do fundo quando a financiadora passou a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos. A aprovação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, que aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito (parcela reembolsável) de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao fundo, evidencia a força da organização Finep na estrutura de governança do FNDCT.

O arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT foi então sendo alterado ao longo do tempo e a governança compartilhada – exercida pelos Comitês Gestores, compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, das agências executoras (CNPq e Finep) e do setor privado relacionado com a área de interesse – foi sendo desestruturada e passando por rupturas como a instituição das ações transversais, sem amparo legal em 2004 e com amparo legal em 2007 (Lei nº 11.540/2007). Isso resultou em recorrentes alterações nessa estrutura até os dias de hoje e também em desvirtuamentos nos recursos do FNDCT, que serão demonstrados nas seções seguintes.

17. O TCU vem constatando fortes desvirtuamentos nas destinações dos recursos do FNDCT na execução das ações transversais, mediante os seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 TCU-Plenário; Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário; TC nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; TC nº 015.995/2012-7, que resultou no Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário.

4 A CRISE DO FNDCT

Para analisar a crise pela qual passa o FNDCT a partir da problemática identificada nas seções anteriores, cabe relacionar essa crise financeira às alterações na estrutura decisória do FNDCT desde 2004, a partir do melhor entendimento da capacidade ou do poder de influência de grupos de pressão nas destinações dos recursos desse fundo. Pretende-se corroborar a linha de interpretação da literatura sobre o tema, que associa essa crise aos desvios nas finalidades das destinações de recursos, originadas das leis publicadas entre 1999 e 2002. Os principais grupos de pressão – entre 2004 e 2016, que disputaram recursos do FNDCT e que atuaram para alterar a estrutura decisória do fundo e, conseqüentemente, desvirtuar as destinações de recursos das determinações originárias das leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T – foram identificados por Leal (2019).

Leal (2019) identificou quatro grupos de pressão que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT: i) Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico, integrado por atores, instituições e representações que defendem destinações de recursos ao desenvolvimento científico e tecnológico realizado a partir da cooperação entre as universidades e as empresas; ii) Grupo de Pressão da Academia, composto por integrantes da Academia ou comunidade acadêmica; iii) Grupo de Pressão Fiscal (orçamentário e financeiro); e iv) Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros, mediante empréstimos à Finep.

Há evidências de que a atuação desses grupos ocorre de acordo com o que relata a literatura de ciência política no obscurecimento das escolhas da política pública real, como March e Olsen (2008, p. 130) e March (2009, p. 132); nas questões envolvendo conflitos de interesses por recursos orçamentários escassos, como relatam Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975) e Davis, Dempster e Wildavsky (1966); e também em relação a mudanças institucionais, como relatam Thelen (1999), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

4.1 Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico

O Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico ganha proeminência no apoio público ao desenvolvimento tecnológico nas reformas de 1999-2002, especialmente na 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Neste momento, buscava-se a pacificação das disputas históricas entre destinações de recursos públicos para financiamento entre pesquisa científica e para o desenvolvimento tecnológico. A maior evidência dessa busca foi a institucionalização dos programas setoriais de C&T a partir do princípio da gestão compartilhada sob o modelo de estrutura decisória dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais a partir da cooperação entre instituições de pesquisa e empresas, nos termos das legislações de cada programa setorial de C&T, combinada com a Lei nº 10.973,

de 2 de novembro de 2004, conhecida como Lei de Inovação. Nas palavras de Pacheco (2003b, p. 24), “as iniciativas tomadas” no período das reformas (fundos setoriais, especialmente o CT-Verde-Amarelo e a Lei da Inovação) e “a repercussão positiva dessas iniciativas permitem ser otimistas quanto ao futuro dessa colaboração”. Logo após as reformas de 1999-2002, o autor afirmava o seguinte.

Nessa linha, inúmeros programas e instrumentos vêm sendo progressivamente implementados, do tipo de suporte à cooperação universidade, empresa e institutos públicos de pesquisa para a realização de P&D em áreas estratégicas. Ou na forma de apoio à formação e consolidação de *clusters* de inovação. Ou ainda na ênfase no desenvolvimento de um ambiente favorável para a parceria entre agentes que operam com culturas diferentes. Mudanças legais também têm sido propostas, especialmente com o objetivo de facilitar o fluxo de recursos humanos qualificados entre setor público e privado, favorecer a criação de novas empresas ou ainda o licenciamento de tecnologias pelas instituições públicas de pesquisa. A experiência brasileira dos últimos anos reproduz, com devidas adaptações, as tendências recentes observadas nos países da OCDE. Em especial a criação dos fundos setoriais, geridos por Comitês Gestores com representatividade setorial e participação dos principais *stakeholders*, o estabelecimento do mecanismo de gestão compartilhada no interior do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia apontam para progressos institucionais relevantes (Pacheco, 2003b, p. 12).

A capacidade potencial de influência dos atores e instituições desse grupo de pressão nas deliberações sobre as destinações de recursos do FNDCT foi verificada a partir das participações nas reuniões dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T. Foi verificado, a partir de levantamento nas atas das reuniões desses comitês, que, a partir do final de 2011, a parceria comunidade científica e setor empresarial produtivo deixa paulatinamente de acontecer à medida que as representações desses segmentos deixam de participar das reuniões e deliberações desses comitês (Leal, 2019, p. 85).

Com as ausências de participação dos representantes da comunidade científica e do setor empresarial nos Comitês Gestores, esses atores passam a não mais participar efetivamente das deliberações sobre as alocações de recursos do FNDCT. Com isso, as deliberações dos Comitês Gestores foram enfraquecendo, o que já vinha acontecendo desde a instituição do Comitê de Coordenação-Executiva criado para deliberar sobre as ações transversais.

Como resultado, atualmente, pouco mais de 10% dos recursos aplicados se destinam, de fato, às finalidades setoriais. Esse quadro [ações transversais] provocou um verdadeiro esvaziamento dessas ações, que deveriam ser a principal aplicação do FNDCT. *Provocou ainda uma perda de relevância dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais* (Brasil, 2016, p. 109, grifo nosso).

Especificamente sobre as ausências dos representantes da comunidade científica nesses Comitês Gestores, pode-se inferir ainda que elas estão associadas ao fato de que a Portaria MCT nº 151, de 2 de abril de 2004, instituiu uma nova instância decisória na estrutura decisória do FNDCT, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, que passou a responder melhor às influências desse segmento, como será analisado na subseção a seguir.

4.2 Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica

O Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica ressurgiu após as reformas de 1999-2002, quando seus elementos (atores e representações) assumiram posições proeminentes nas instâncias decisórias na estrutura decisória do FNDCT por ações transversais e substituições de fontes como forma de destinação de recursos não vinculada a programas setoriais de C&T.

Esse grupo de pressão defende destinações de recursos do FNDCT para a atividade de pesquisa científica, via ações não vinculadas, as chamadas ações transversais, e via ações denominadas pelo TCU como sendo substituições de fontes,¹⁸ que são destinações: i) para custear despesas oriundas de contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais, mas que não se referem a projetos ou programas de desenvolvimento científico e tecnológico; e ii) para financiar parcela do CSF. Ou seja, os recursos destinados para substituições de fontes foram alocados em despesas que deveriam ter sido custeadas com recursos dos órgãos a que essas respectivas despesas estavam vinculadas, como despesas do MCTI e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), e não com recursos do FNDCT.

Ao longo de várias alterações das legislações, o resultado da atuação do Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica na estrutura decisória do FNDCT possibilitou destinação de até 90% dos recursos para as ações transversais, como destacou Brasil (2016, p. 109), e para substituição de fontes de até 34,89% do total das destinações do FNDCT em 2014 (Leal, 2019, p. 98).

4.3 Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro

O Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro defende a destinação de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional. Esse grupo de pressão sempre esteve presente na história do FNDCT. Como relato histórico do poder de influência dos ministérios que controlam os recursos orçamentários, recorre-se a Guimarães (1995), que constata as dificuldades políticas de longa data com as negociações orçamentárias com os órgãos do Ministério da Economia como sendo um dos fatores que levaram ao declínio das destinações dos recursos do FNDCT.

Tudo indica que estamos em meio a um ciclo, ainda não completado, o que também prejudica a capacidade de analisar. A despeito disso, acredito que a marca mais importante do período tenha sido o aprofundamento da crise de

18. Os acórdãos nºs 3.440/2013, 1.232/2014 e 500/2015 TCU-Plenário julgaram essas destinações para as ações denominadas de substituições de fontes como inconsistentes e indevidas.

recursos para o fundo. Há um ponto ainda mais grave do que o que se pensava ser o fundo do poço observado em 1984: *o agravamento da crise fiscal associado à manutenção das dificuldades políticas no âmbito da negociação financeira com os órgãos do Ministério da Economia levou, em 1991, o orçamento executado ao nível de cerca de US\$ 30 milhões* (Guimarães, 1995, p. 25, grifo nosso).

Ocorre que, com o isolamento e a fragilização dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, ou seja, o afastamento desses comitês de representações do grupo de pressão que defende o desenvolvimento tecnológico,¹⁹ o Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro passa a ganhar força nas influências das destinações de recursos do FNDCT ao Tesouro Nacional à medida que os representantes das principais instituições desse grupo – do ME, do MPOG, da STN e do MCTI – passam a não ter contestação nas estruturas decisórias do FNDCT.

As principais disputas políticas por recursos (oposições ou tensões) podem ser sistematizadas mediante as seguintes categorizações de recursos:

- via Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- via contingenciamentos, que podem ocorrer de duas formas – limitações das autorizações de despesas previstas nas LOAs e limitações financeiras, de pagamento;
- via reservas de contingência; e
- via retenções no Tesouro.

A DRU passou a incidir na destinação do FNDCT a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, desvinculando 20% dos recursos arrecadados destinados a áreas não previstas nas legislações dos programas setoriais de C&T. A partir da EC nº 93/2016, o percentual de desvinculação de receitas do FNDCT subiu de 20% para 30% das arrecadações desse fundo. Entre 2003 e 2017, R\$ 10.990,63 milhões foram retirados do FNDCT via DRU (Leal, 2019, p. 138).

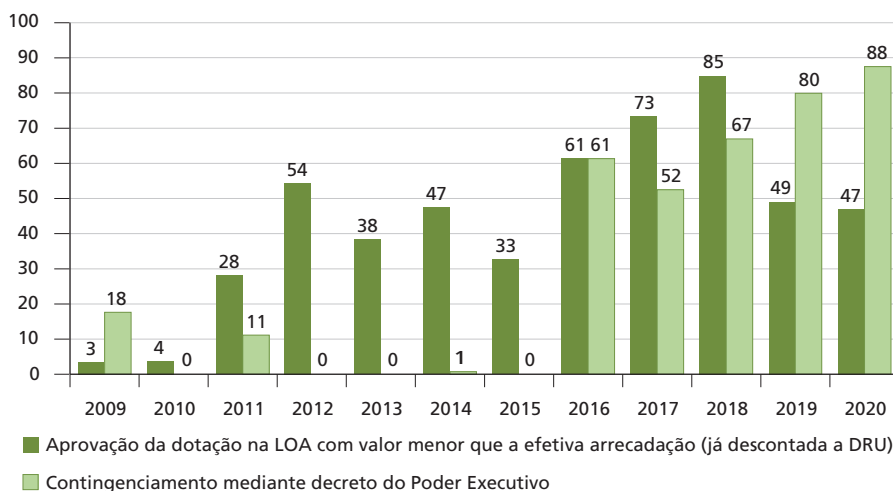
Sobre os contingenciamentos dos recursos do FNDCT,²⁰ segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema de Operações Imobiliárias (Siop), esses contingenciamentos, a partir de 2016 e dos anos seguintes, resultaram em perdas superiores a 50% das dotações

19. O afastamento dos representantes da comunidade científica dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais constitui não apenas uma ausência desses representantes das deliberações perante esses comitês, mas também um deslocamento estratégico da atuação dos representantes da comunidade científica para outras instâncias decisórias: Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e Comitê de Coordenação-Executiva do FNDCT, que passaram a responder melhor às influências desse grupo.

20. A prática de contingenciamento das dotações do FNDCT foi constatada pelo TCU nos seguintes julgados: Acórdão 3.081/2008 TCU-Plenário; TC nº 002.105/2012-8, que resultou no Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário; e Acórdão nº 3.440/2013 TCU-Plenário.

iniciais nas LOAs, chegando em 2020 a contingenciar 88% dessas dotações, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Perdas de recursos do FNDCT via contingenciamentos e via aprovação das dotações nas LOAs com valores menores que as efetivas arrecadações
 (Em %)



Fonte: Siafi e Siop.
 Elaboração dos autores.

As retenções de recursos do FNDCT no Tesouro ocorrem mediante a aprovação das dotações nas LOAs com valores menores que as efetivas arrecadações dos recursos, o que representa o primeiro corte nos recursos do FNDCT (Leal, 2019; Leal, Teixeira e Moreira, 2020) e os acórdãos nºs 686/2005 e 500/2015 TCU-Plenário. Esse primeiro corte chegou, a exemplo de 2018, a superar 80% dos valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT, já descontados os valores retirados pela DRU, como mostra o gráfico 1. Ou seja, os valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT em 2018 foram 85% maiores que os valores das dotações, aprovados na LOA.

Como corolário do contingenciamento, houve também retiradas de recursos do FNDCT para pagamentos de despesas primárias ou amortização da dívida pública. Segundo o Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário, houve quatro retiradas de recursos para pagamentos de despesas primárias ou para amortização da dívida pública: R\$ 252 milhões em 2002, R\$ 238 milhões em 2003, R\$ 4,3 bilhões em 2008 e R\$ 1,7 bilhão em 2010 – totalizando, nesses anos, R\$ 6,5 bilhões. Segundo Brasil (2016, p. 109), se não tivessem ocorrido essas retiradas, o saldo financeiro do FNDCT, ou seja, os recursos não executados do

FNDCT e acumulados na Conta Única da União, seria superior a R\$ 16 bilhões (em 2016), e não os R\$ 10 bilhões que se encontravam em 2018.

4.4 Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros: a Finep

O Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros defende destinações de recursos do FNDCT para crédito, mediante empréstimos à Finep, e para equalização ou compensação de taxas de juros. Esse grupo tem representação em todas as instâncias decisórias do FNDCT: no Conselho Diretor, no Comitê de Coordenação-Executiva, no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e nos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

As principais disputas (oposições ou tensões) por recursos do FNDCT que envolveram a capacidade ou o poder de influência desse grupo surgem em torno das categorias de destinação de recursos a seguir relacionadas.

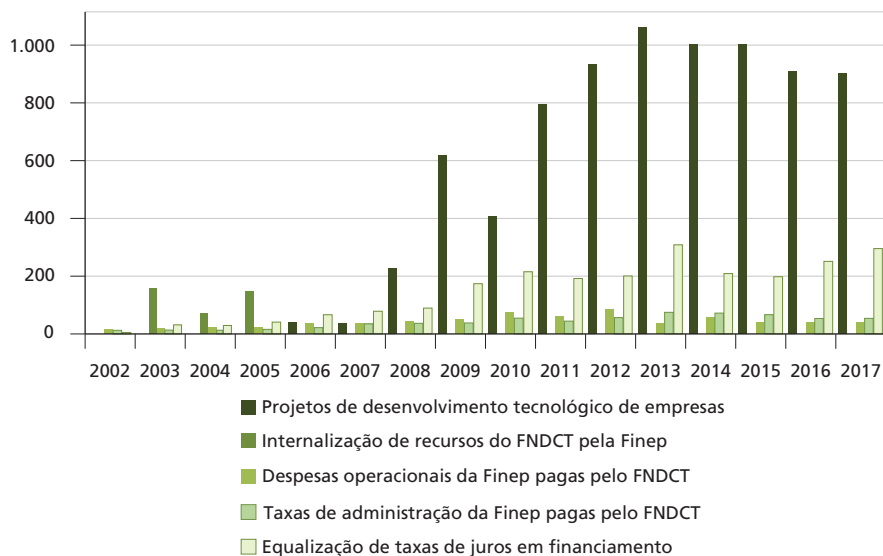
- 1) Equalização de taxa de juros, mediante a Ação nº 0741: equalização de taxas de juros em financiamento à inovação tecnológica – CT-Verde-Amarelo (Lei nº 10.332/2001).
- 2) Empréstimo do FNDCT à Finep, mediante a Ação nº 0A37: financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas.
- 3) Despesas operacionais da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse fundo.²¹
- 4) Taxas de administração da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse fundo, institucionalizadas a partir de 1996.
- 5) Internalização de recursos do FNDCT pela Finep.²²

Ao longo de várias alterações das legislações, como resultado da atuação desse grupo de pressão, a Finep passa a ser, a partir da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, não apenas um agente executor do FNDCT, mas também um “ator” interessado nas destinações dos recursos desse fundo que passou a concorrer com as outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos (gráfico 2).

21. O Acórdão nº 3.081/2008 TCU-Plenário identificou que a Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT cobrou taxas de administração e custeio de despesas operacionais acima dos percentuais estabelecidos em lei; e desempenhou atribuições que extrapolaram a função de Secretaria-Executiva do FNDCT, passando, ela mesma, a decidir sobre aspectos da gestão do fundo, a exemplo das regras referentes à internalização de recursos, disciplinadas por resoluções da diretoria da empresa, e não por normativos emitidos pela própria estrutura decisória do FNDCT, o que resultou em cobranças pela Finep pelos seus serviços em percentuais acima dos estabelecidos em lei.

22. O Acórdão nº 3.081-53/2008 TCU-Plenário relatou a incorporação pela Finep dos recursos recebidos do FNDCT a título de taxa de administração como receitas próprias.

GRÁFICO 2
Destinações do FNDCT para a Finep
 (Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 106).
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Valores correntes.

O Grupo de Pressão Finep conseguiu essas destinações de recursos do FNDCT a partir da mobilização de seus representantes na estrutura decisória do fundo – e fora dela, para alterar as legislações dos programas ou fundos setoriais a ponto de colocar a organização Finep nessa condição. Conforme o gráfico 2, os recursos do FNDCT destinados à Finep aumentaram nominalmente 40,03 vezes entre 2002 e 2017, partiram de R\$ 32,20 milhões em 2002 e chegaram a R\$ 1.289,02 milhões em 2017. E, nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aumentou 2,72 vezes.

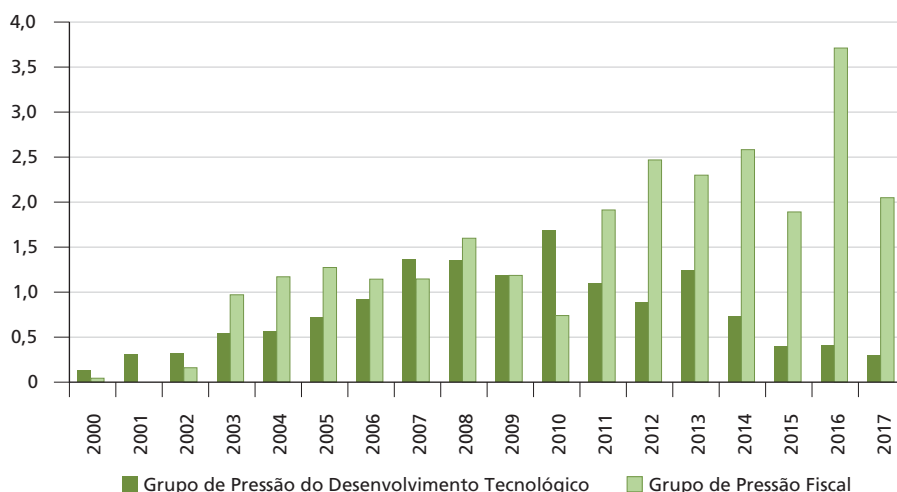
5 RESULTADOS DA AÇÃO DOS GRUPOS DE PRESSÃO NOS DESVIRTUAMENTOS DAS DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DO FNDCT

As principais consequências para as destinações dos recursos do FNDCT – resultantes da atuação dos grupos de pressão – foram os desvirtuamentos de recursos para atividades não previstas nas legislações originárias que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T, ou seja, desvirtuamentos em relação ao que foi estabelecido originariamente para a política pública do FNDCT. Esses desvirtuamentos representam retiradas de recursos das ações orçamentárias reconhecidas pela literatura como

fundamentais para o apoio público à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico da economia brasileira, corroborando o CCTICI do Senado Federal (Brasil, 2016).

A análise das destinações influenciadas pelos quatro grupos de pressão evidência retiradas dos recursos do FNDCT das atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T para áreas não previstas originariamente nessas leis, como as destinações ao Tesouro Nacional, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3
Destinações do FNDCT: atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e Tesouro Nacional
 (Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 117).
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Valores correntes.

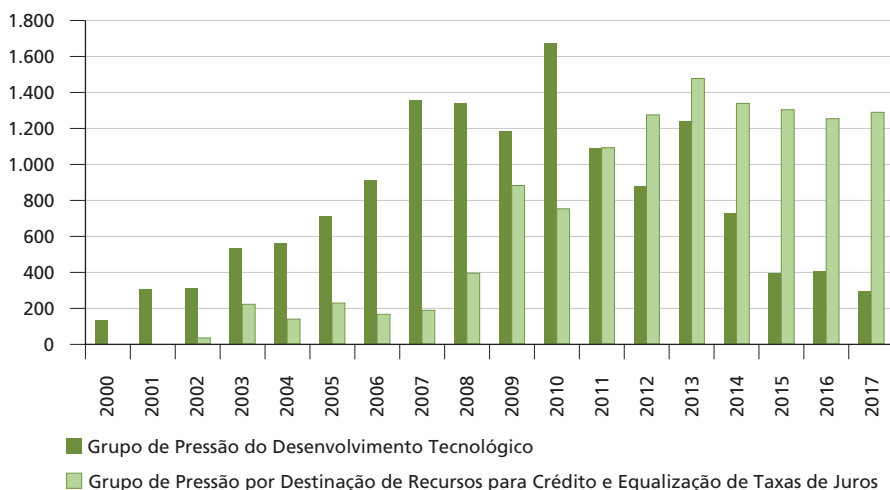
Como pode ser visto no gráfico 3, os recursos do FNDCT destinados em 2017 às atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T são nominalmente inferiores aos valores destinados anualmente a essas atividades a partir de 2001. No entanto, os recursos destinados ao Tesouro Nacional aumentaram nominalmente 48,49 vezes entre 2000 e 2017. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes. Com esses dados, fica claro um dos desvirtuamentos dos recursos do FNDCT das atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas de C&T para o Tesouro Nacional.

Quando são analisadas as destinações dos recursos do FNDCT para as atividades de P&D comparadas com as destinações para crédito da Finep e equalização de taxas de juros, vê-se um outro desvirtuamento, a migração dos recursos das atividades de P&D para crédito da Finep e equalização de taxas de juros, conforme mostra o gráfico 4.

GRÁFICO 4

Destinações do FNDCT: atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e crédito da Finep e equalização de taxas de juros

(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 118).

Elaboração dos autores.

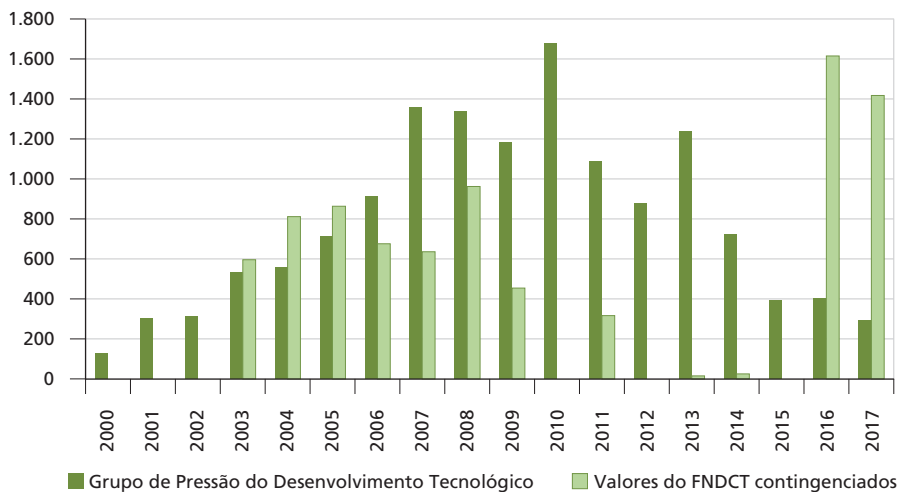
Nota: ¹ Valores correntes.

Como pode ser visto no gráfico 4, os recursos do FNDCT destinados para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente 40,03 vezes entre 2002 e 2017 – no entanto, os recursos destinados às atividades de P&D em 2017 são nominalmente inferiores aos valores anuais destinados a essas atividades a partir de 2001. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 2,72 vezes. Além desse desvirtuamento dos recursos do FNDCT para crédito à Finep e equalização de taxas de juros, cabe destacar que esses recursos destinados a crédito à Finep não sofrem contingenciamentos, já que a legislação dos gastos orçamentários classifica essas destinações como despesa financeira, ou seja, uma despesa não efetiva, e por isso não sofre contingenciamentos.

Entretanto, o instrumento do contingenciamento afeta fortemente as destinações dos recursos do FNDCT para as atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas, conforme mostra o gráfico 5.

GRÁFICO 5

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e valores contingenciados
(Em R\$ milhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 119).

Elaboração dos autores.

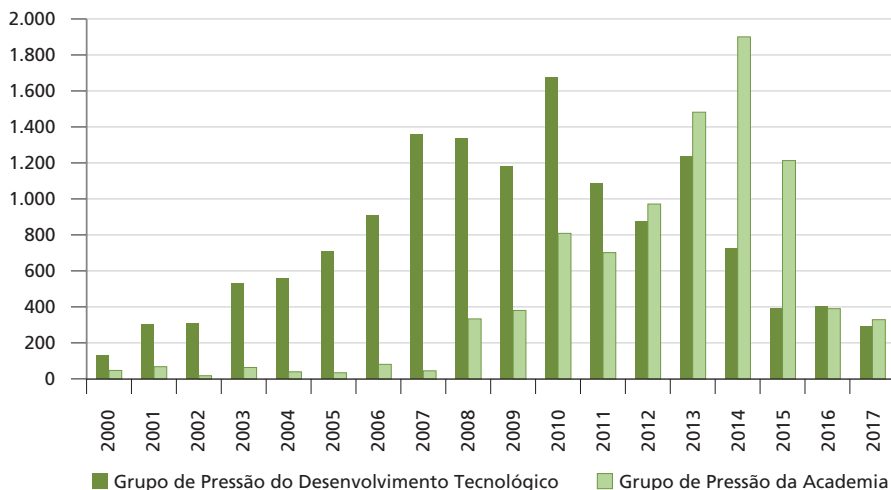
Nota: ¹ Valores correntes.

Entre 2000 e 2017, foram contingenciados das dotações orçamentárias do FNDCT valores que totalizaram R\$ 8.382,21 milhões. E, como se vê no gráfico 5, apenas entre 2016 e 2017 foram contingenciados R\$ 3.029,93 milhões. Com isso, o instrumento de contingenciamento é um outro forte desvirtuamento dos recursos do FNDCT que deveriam ser destinados às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas de C&T. Além disso, com o fato de esse instrumento não ser aplicado aos recursos do FNDCT destinados a crédito à Finep e equalização de taxas de juros e ser aplicado aos recursos destinados às atividades de P&D, a política pública do fundo é prejudicada. A não aplicação dos contingenciamentos sobre os recursos à Finep explica apenas parte do aumento dos recursos do FNDCT à Finep. No geral, esse aumento é causado por alterações de leis que aumentaram os percentuais dos recursos do FNDCT à Finep.

O Grupo de Pressão da Academia foi o único entre os disputantes de recursos do FNDCT que não conseguiu manter altos percentuais de participação, chegando a 2017 com apenas 8% dos recursos executados pelo fundo, como pode ser visto no gráfico 6.

GRÁFICO 6

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e a ações transversais e atividades classificadas como substituições de fontes
(Em R\$ milhões)¹



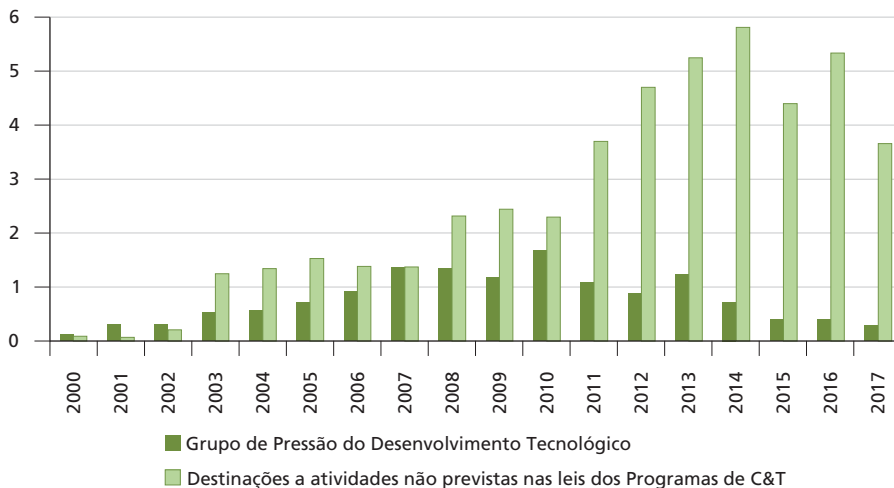
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Valores correntes.

Contudo, com a promulgação da LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, as destinações de recursos do FNDCT a organizações sociais, que o TCU havia considerado como desvirtuamentos de recursos, agora são destinações legais e podem atingir 25% dos recursos disponibilizados, em cada exercício, ao FNDCT para operações não reembolsáveis. Todavia, apesar de agora serem legais, essas destinações não deixam de ser um desvirtuamento das destinações de recursos das atividades de desenvolvimento tecnológico, realizadas a partir da cooperação entre as universidades e as empresas, áreas originariamente instituídas pelas leis aprovadas nas reformas de 1999-2002 e que deveriam ser as principais atividades a receber os recursos do FNDCT.

Então, houve vários desvirtuamentos dos recursos do FNDCT e as atividades que menos receberam recursos são as de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas setoriais de C&T, como pode ser visto no gráfico 7.

GRÁFICO 7

Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Leal (2019, p. 120).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores correntes.

Como pode ser visto no gráfico 7, os recursos do FNDCT destinados em 2017 às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T são nominalmente inferiores aos valores anuais destinados a essas atividades a partir de 2001. Todavia, os recursos destinados a atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T aumentaram nominalmente 41,11 vezes entre 2000 e 2017. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes. Em termos de valores absolutos totais, entre 2000 e 2017, as atividades de P&D previstas originariamente nas leis dos programas setoriais de C&T receberam um total de R\$ 14.016,77 milhões (22,93% dos recursos) e as atividades não previstas originariamente nas leis dos programas setoriais de C&T receberam R\$ 47.124,02 milhões (77,07% dos recursos). Essa mesma análise para o período 2013-2017 mostra que as atividades de P&D previstas nas leis dos programas setoriais de C&T receberam um total de R\$ 3.046,13 milhões (11,08% dos recursos) e as atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T receberam R\$ 24.442,02 milhões (88,92% dos recursos).

Pode-se inferir que os resultados das disputas entre os grupos políticos em torno das destinações do FNDCT apresentados decorrem das capacidades ou dos poderes de influência desses grupos para alterar as destinações de recursos desse

fundo e do interesse político crescente por destinações de recursos do FNDCT para ações desvinculadas de programas setoriais de C&T – a exemplo dos recursos para equalização de juros, para empréstimos à Finep mediante operações de crédito, ações transversais, de natureza discricionária, e ações denominadas pelo TCU como substituições de fontes. Isto resulta no isolamento paulatino da organização do MCTI em relação aos ministérios parceiros setoriais e das representações dos setores da comunidade científica e empresarial produtivo.

Esses resultados são evidências de que a crise pela qual ainda passa atualmente o FNDCT manifesta-se em uma dimensão para além da falta de recursos. Pode-se concluir que ela é, antes, uma crise de fragilidade da estrutura decisória do FNDCT, decorrente de profundas alterações político-institucionais da estrutura decisória desse fundo, estabelecida nas reformas de 1999-2002, com base no princípio da gestão compartilhada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs analisar a problemática subjacente à “crise financeira” atual do FNDCT, que se tornou de conhecimento público a partir de 2014, relacionando essa crise às alterações ocorridas a partir da Portaria MCT nº 151, de 2 de abril de 2004, e da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, na estrutura decisória do FNDCT e analisando as principais disputas entre grupos por recursos do fundo, argumentando que essas alterações contribuíram para a gestação dessa crise financeira.

Na análise dos grupos, o texto levantou evidências de que a atuação deles ocorreu de acordo com o que relata a literatura de ciência política no obscurecimento das escolhas da política pública real, como March e Olsen (2008) e March (2009); nas questões envolvendo conflitos de interesses por recursos orçamentários escassos, como relatam Jones (1995; 1996), Wildavsky (1961; 1975) e Davis, Dempster e Wildavsky (1966); e também em relação a mudanças institucionais, como relatam Thelen (1999), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

Na análise da capacidade ou do poder de influência dos grupos para alterar a estrutura decisória do FNDCT, o trabalho levantou evidências de que, a partir do declínio das representações empresariais setoriais nas deliberações nos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T, a estrutura decisória do FNDCT foi paulatinamente alterada. Essa estrutura decisória era composta, antes de 2004, por apenas duas instâncias, cujas deliberações eram fundamentadas na gestão compartilhada. Ocorre que, a partir da ação política e do ganho de capacidade ou poder de influência de alguns grupos de pressão, essa estrutura decisória passou a ser composta por quatro instâncias, cujas deliberações não observavam o princípio da gestão compartilhada (coordenação de atores, organizações e instituições).

Na ausência da governança, no sentido de coordenação de atores e organizações, pode-se considerar que ocorreu a captura das autoridades públicas, no nível tanto da concepção como da implementação da política pública do FNDCT para atuar no desvirtuamento das destinações dos recursos do fundo para atividades não previstas originariamente nas leis que instituíram os programas setoriais de C&T.

Outro resultado dessas alterações na estrutura decisória do FNDCT foi o aumento da capacidade ou do poder de influência do Grupo de Pressão da Pesquisa Científica e do Grupo de Pressão Finep sobre as deliberações de alocações de recursos do FNDCT em geral, especialmente a partir das ações transversais. Pode-se considerar que as execuções das ações transversais, iniciadas em 2004, ainda que sem respaldo legal, resultaram da atuação conjunta dos dois grupos de pressão citados. Foram mostradas evidências de que a capacidade de influência desses grupos se ampliou ainda mais em 2007, quando as ações transversais foram instituídas mediante a Lei nº 11.540/2007. Convém considerar que o aumento do poder ou da capacidade de influência desses grupos ocorreu em detrimento da capacidade de articulação e coordenação do MCTI. Do ponto de vista político, na articulação e coordenação das ações do FNDCT, a organização MCTI se isolou dos outros ministérios participantes das instâncias decisórias e dos representantes dos Comitês Gestores, desrespeitando o princípio da gestão compartilhada nas deliberações sobre a política do fundo.

Pode-se argumentar, por conseguinte, que o isolamento político da organização MCTI, como órgão central da estrutura decisória do FNDCT, constituiu o principal fato gerador do processo de fragilização política da estrutura decisória desse fundo, culminando nos dias de hoje (conjuntura de restrições fiscais e financeiras do Estado) em uma desorganização político-institucional conjugada com uma crise de falta de recursos.

A atuação dos grupos de pressão resultou também em desvirtuamentos dos recursos do FNDCT para atividades não previstas nas legislações que instituíram os programas setoriais de C&T. Foram levantadas evidências de que, do total dos recursos do FNDCT, em média anual, entre 2000 e 2017: 40,06% foram destinados ao Tesouro Nacional; 15,25% a empréstimos concedidos pelo FNDCT à Finep e equalização de taxas de juros; 12,23% foram destinados, mediante ações transversais e ações denominadas pelo TCU como substituições de fontes, a atividades não previstas originariamente nos programas setoriais de C&T; e apenas 32,45% foram destinados às atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T.

Para melhor revelar a capacidade ou o poder de influência dos grupos de pressão nos desvirtuamentos dos recursos do FNDCT, recorre-se às respectivas destinações intertemporais de recursos às atividades das áreas de interesse

dos grupos de pressão analisados. A análise dessas destinações de recursos para essas áreas mostra claramente duas áreas com perdas de recursos e duas outras com grandes ganhos. Do lado das perdas, estão as atividades de desenvolvimento tecnológico (programas setoriais de C&T), com R\$ 1.236,47 milhões (19%) em 2013 e R\$ 292,14 milhões (7%) em 2017, e, surpreendentemente, as atividades de interesse da Academia (a despeito das pressões pelas ações transversais), com R\$ 1.482,06 milhões (23%) em 2013 e R\$ 329,21 milhões (8%) em 2017. Do lado dos ganhos, estão as destinações de interesse da política fiscal (Tesouro Nacional), com R\$ 2.285,66 milhões (35%) em 2013 e R\$ 2.037,65 milhões (52%) em 2017, e a área de interesse de empréstimos para a Finep, com R\$ 1.476,84 milhões (23%) em 2013 e R\$ 1.289,02 milhões (33%) em 2017.

As ampliações nas participações das destinações de recursos para atividades não previstas nos programas setoriais de C&T indicam o favorecimento das áreas de atuação do Grupo de Pressão Fiscal e do Grupo de Pressão Finep. Para o Tesouro Nacional, as destinações aumentaram nominalmente cerca de 48 vezes entre 2000 e 2017 e as destinações para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente cerca de 40 vezes entre 2002 e 2017. Entre 2000 e 2017, o índice de inflação brasileira do IPCA-E/IBGE aumentou 3,10 vezes; entre 2002 e 2017, esse mesmo índice aumentou 2,72 vezes.

Além da crescente capacidade ou do poder de influência dos grupos, cabe considerar que esses grupos procuraram e ainda procuram alinhamentos no campo político às proposições de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para aumentar ainda mais as destinações de recursos do FNDCT, a exemplo de empréstimos à Finep. Destaca-se o Projeto de LC do Senado nº 315/2017, de autoria do senador Otto Alencar, com a proposta de aumentar o montante anual dos recursos para operações de crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na LOA ao FNDCT e também alterar o FNDCT para um fundo de natureza financeira.

Essa proposta mantém a estrutura decisória do FNDCT, alterada pela Lei nº 11.540/2007, e redefine o FNDCT como um fundo de natureza financeira, na esteira do projeto político de transformar a Finep em instituição financeira do sistema bancário: “Essa é uma tendência que pode vir a se fortalecer [a ampliação de recursos do FNDCT à Finep], uma vez que a Finep busca ser reconhecida como instituição financeira” (Acórdão nº 2.000/2012 TCU-Plenário).²³

Entretanto, o desafio de estruturar um fundo financeiro requer, no arcabouço constitucional e legal brasileiro, alterações na Constituição Federal e em outras leis, para assegurar a finalidade precípua de um fundo para destinações não reembolsável.

23. Disponível em: <bit.ly/3vld0op>.

As propostas atualmente em discussão de transformar o FNDCT em fundo de natureza financeira desconsideram esses requisitos. Diante disso, não está claro como ocorrerá a estabilidade das fontes de recursos destinados ao financiamento não reembolsável das atividades de C&T, tendo em vista que as proposições não permitem pacificar as disputas entre os grupos políticos, pois ainda persistirão os grupos de pressão barganhando para aprovar as leis orçamentárias anuais com dotações menores que os efetivos valores arrecadados pelo fundo, como foi relatado pelo Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário.

Em 2020, foi promulgada a LC nº 177, de 12 de janeiro de 2021, para, entre outras medidas, vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por recursos do FNDCT. Da forma como foi promulgada essa LC nº 177/2021, ela veda os contingenciamentos formais dos recursos do FNDCT. Um dos grandes problemas, contudo, não resolve o problema de as LOAs serem aprovadas com valores menores que as efetivas arrecadações, o que pode ter função equivalente aos contingenciamentos, diferenciando-se apenas por estes serem realizados previamente à aprovação das LOAs.

A LC nº 177/2021 não garante que todos os recursos do FNDCT, arrecadados ou que estejam retidos na Conta Única do Tesouro Nacional, saiam como proposta para autorização de execução no projeto da LOA. Isso porque nem todos os recursos que ficaram na Conta Única lá ficaram devido a contingenciamentos, como as recorrentes diferenças entre as efetivas arrecadações a maior em relação aos valores autorizados nas LOAs. Sem que se saibam os valores efetivamente arrecadados pelo FNDCT, não é possível garantir que todos os valores arrecadados saiam na proposta do Executivo no projeto da LOA. No MCTI, havia a Assessoria de Captação de Recursos (Ascap), que acompanhava as efetivas arrecadações dos recursos do FNDCT, porém a Ascap foi extinta em 2015 e atualmente o MCTI acompanha apenas formalmente essas arrecadações a partir do sistema Siafi, mas sem acompanhar os Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (DARFs), que geram as arrecadações dos respectivos segmentos ou áreas ao FNDCT.

Da forma como foi promulgada essa LC nº 177/2021, ela apenas vedou os contingenciamentos formais dos recursos do FNDCT, um dos grandes problemas, mas deixou brechas para que os contingenciamentos efetivos continuem impedindo a execução dos recursos efetivamente arrecadados pelo FNDCT e incluiu as organizações sociais – que o Acórdão nº 500/2015 TCU-Plenário já havia declarado como desvirtuamento de recursos – entre aqueles que podem acessar os recursos do FNDCT. Além disso, aumentou o montante anual das destinações do FNDCT para crédito de até 25% para até 50% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT, diminuindo ainda mais os recursos destinados

a P&D, as etapas de alto risco tecnológico e que mais carecem de recursos, aos recursos não reembolsáveis, e não aos recursos para crédito, que são destinados a atividades que já superaram os maiores riscos tecnológicos. Com isso, as destinações de recursos do FNDCT à Finep tendem a aumentar ainda mais, refletindo o fortalecimento do grupo de pressão que defende destinação de recursos do FNDCT para crédito e equalização de taxas de juros, mediante empréstimos à Finep.

Diante do exposto, pode-se concluir que a crise pela qual ainda passa o FNDCT atualmente não pode ser interpretada como uma simples crise de falta de recursos, e sim como uma crise de natureza político-institucional, cuja saída passa necessariamente pelo desenvolvimento/melhorias de institucionalidades com capacidades de pacificar disputas entre grupos de pressão e colocar em discussão reformas na linha e nos princípios recomendados no âmbito das reformas que criaram os programas setoriais de C&T entre 1999 e 2002.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro branco: ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

_____. **Relatório s/nº da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado**. Brasília: Gabinete do Senador Lasier Martins, 2016.

BUAINAIN, A. M.; CORDER, S.; BONACELLI, M. B. M. Crise do financiamento público à inovação no Brasil. *In*: CONGRESO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 17., Cidade do México, 2017. **Anais...** Cidade do México: [s.n.], 2017.

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

CORDER, S. A política de financiamento à inovação no Brasil. **Economia e Tecnologia**, ano 4, v. 14, jul./set. 2008.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. The theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.

DE NEGRI, J. A.; LEMOS, M. B. FNDCT, Sistema Nacional de Inovação e a presença das empresas. **Parceria Estratégica**, edição especial, v. 15, n. 31, p. 187-244, jul./dez. 2010.

GUIMARÃES, R. FNDCT: uma nova missão. *In*: SCHWARTZMAN, S. **Ciência e tecnologia no Brasil**: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1995. p. 257-287.

JONES, L. R. Aaron Wildavsky: a man and scholar for all seasons. **Public Administration Review**, ano 3, v. 55, n. 1, 1995. Disponível em: <doi:10.2307/976823>.

_____. Wildavsky on budget reform. **Policy Sciences**, n. 29, p. 227-234, 1996.

LEAL, J. C. **Apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico**: a crise do FNDCT na perspectiva da ação pública. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

LEAL, J. C.; ÁVILA, M. L. de. Desestruturação do modelo de gestão compartilhada do FNDCT e a crise do apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no Brasil. **Revista Parcerias Estratégicas**, v. 23, n. 47, dez./2018.

LEAL, J. C.; TEIXEIRA, A. C.; MOREIRA, G. E. Governança, federalismo e crise do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 1, jan./abr., 2020.

MAHONEY, J.; THELEN, K. Theory of gradual institutional change. *In*: _____. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MARCH, J. G. **Como as decisões realmente acontecem**: princípios de tomada de decisões. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARQUES, F. Financiamento em crise. **Pesquisa da Fapesp**, n. 256, jun./2017. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/06/19/financiamento-em-crise/>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

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**, p. 73-104, jan./jun. 2013.

PACHECO, C. A. **As reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002)**. Campinas: Cepal, 2003a.

_____. **Reunión regional ompi-cepal de expertos sobre el Sistema Nacional de Innovación:** propiedad intelectual, universidad y empresa. Santiago: Cepal, oct. 2003b. Disponível em: <<https://bit.ly/3DjZVSb>>.

_____. A criação dos “Fundos Setoriais” de Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 1, n. 6, p.191-223, jan./jun. 2007.

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.

PELAEZ, V. *et al.* A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 5, n. 51, p. 788-809, set./out. 2017.

REZENDE, S. M. **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.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity:** institutional change and advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K. A historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, n. 2, p. 369-404, 1999.

WILDAVSKY, A. Political implications of budgetary reform. **Public Administration Review**, p. 183-190, 1961.

_____. **Budgeting:** a comparative theory of budgeting processes. Boston: Little Brown, 1975.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

REZENDE, S. M. Desafios para ciência e tecnologia no Brasil. **Revista de Tecnologia da Informação e Comunicação**, n. 1, out./2011.

_____. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: breve panorama e possíveis áreas de colaboração com Cuba. **Blucher Education Proceedings**, v. 1, n. 1, p. 179-200, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3QBm4hD>>.

