

Financiamento à Inovação**Pesquisador da Unicamp revela que 600 empresas buscaram recursos dos fundos setoriais; Verde-Amarelo é o campeão**

O professor Newton Müller Pereira, do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências (DPCT-IG) da Unicamp estuda os fundos setoriais praticamente desde que foram criados, em 1999. Como último resultado de seu trabalho está uma pesquisa que será divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na série "Textos para Discussão", organizada pela entidade federal. Pereira coordenou esse estudo, que se voltou para a análise dos impactos dos fundos setoriais no financiamento público de ciência, tecnologia e inovação, a gestão dos fundos e análise da participação das empresas.

Segundo balanço divulgado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), nos primeiros seis meses de 2005 foram efetuados pagamentos no âmbito dos fundos que somam um total de R\$ 110,3 milhões. O orçamento é de R\$ 720 milhões este ano. A maior parte dos recursos foi paga para a Região Sudeste (R\$ 43,1 milhões). O Estado que mais recebeu recursos até 30 de julho foi São Paulo (R\$ 19,3 milhões), seguido por Rio de Janeiro (R\$ 17,3 milhões). Roraima e Tocantins não registram pagamentos de fundos setoriais este ano. Também chama a atenção nesse balanço da Finep o fato de que uma parte significativa de recursos, R\$ 14,2 milhões, foi paga pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em ações conjuntas entre ele e a agência financiadora do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Em seu estudo, Pereira mostra justamente que o CNPq ampliou seu espaço na gestão dos fundos ao longo dos anos.

Geólogo formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pereira fez o mestrado "Estudos orientativos na área de Amorinópolis (Goiás)" pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). No doutorado, estudou o Brasil e o mercado internacional de urânio, titulando-se pela Universidade de São Paulo (USP) em engenharia mineral. Fez ainda um pós-doutorado na Universidade de Sussex, na Inglaterra, em economia dos recursos naturais.

Suas pesquisas envolvendo os fundos setoriais começaram pelas análises dos editais e projetos apoiados pelo Fundo Setorial do Petróleo (CT-Petro), mas com o passar dos anos se estenderam para outros fundos. A partir dos resultados do grupo de pesquisa do DPCT que coordenou para esse trabalho, Pereira indica a necessidade de revisão dos fundos setoriais. Para ele, no decorrer dos seis anos de criação dos fundos, houve perda de transparência e excesso de centralização na tomada das decisões sobre a aplicação dos recursos, ou seja, um desvirtuamento do mecanismo em relação à sua proposta original. Em entrevista a [Janaina Simões](#), Newton Müller Pereira destaca os principais pontos do estudo que será publicado pelo Ipea.

Qual foi o objetivo desse estudo?

Querida estudar os impactos dos fundos setoriais, em três níveis. Avaliar os impactos no sistema de financiamento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I), o que implicaria investigar a contribuição dos fundos setoriais aos recursos para o fomento dessas atividades. Pesquisar os impactos no setor produtivo, para saber como as empresas participavam. E estudar os impactos na gestão do sistema de financiamento à ciência, tecnologia e inovação, procurando ver como se articularam as agências que aportam os recursos.

O que vocês constataram em relação aos impactos no sistema de financiamento?

Os fundos foram alocados como promessa de maior aporte de recursos para C&T, mas isso não aconteceu nos níveis previstos. A partir de 1996, o MCT começa a sofrer perdas de receita, e os recursos dos fundos recolocam esses investimentos nos níveis históricos. Ao invés de aumentar os recursos, melhor diria, as perdas foram compensadas. Não há um aumento líquido de recursos, apesar de os fundos terem sido importantes para conter a mencionada diminuição. Eles reequilibraram o orçamento do MCT. Hoje, o MCT aplica 37% dos recursos diretos na função ciência e tecnologia. O aporte esperado em C&T não ocorreu também por conta de um outro motivo, que foi o contingenciamento dos fundos. Embora aprovados no orçamento, o Ministério da Fazenda não libera os recursos, que ficam na reserva de contingência. Dos R\$ 4,9 bilhões subtraídos dos fundos setoriais de 1999 a 2004, R\$ 2,6 bilhões foram contingenciados, segundo dados do Siafi [Sistema Integrado de Administração Financeira], atualizados para dezembro de 2004.

No início da criação dos fundos setoriais, o setor acadêmico expressava uma preocupação sobre eles se tornarem o único mecanismo de financiamento para CT&I...

Foi uma preocupação generalizada, acirrada por conta da possibilidade de exclusão, no financiamento, de setores não vinculados aos fundos.

Mas o FNDCT, para onde o Tesouro destina os recursos arrecadados para os diversos fundos, virou a única fonte do MCT para apoiar C&T no País?

Os fundos representam hoje 82% dos recursos disponíveis no FNDCT. Há uma série de programas em C&T que são financiados por outros mecanismos, mas que acabaram usando recursos dos fundos de alguma maneira, daí a impressão de que apenas o dinheiro dos fundos é usado.

E para onde foram esses recursos não contingenciados? Chegaram às empresas?

Aqui, temos de analisar então a participação das empresas, que foi o outro alvo da nossa análise no estudo para o Ipea. Os fundos trouxeram uma nova lógica ao sistema de C&T. São introduzidos com a visão de que a empresa é que inova. Há uma diferença muito grande em relação às concepções anteriores, caracterizadas pelo ofertismo. Agora são as empresas que demandam desenvolvimento, são claramente o foco da política, e não mais a universidade. A empresa identifica a demanda e vai aos canais de financiamento para suprir essa demanda por pesquisa. Teoricamente, os fundos foram criados para elas. Então, fomos procurar as empresas e constatamos que não é desprezível o número de participantes: de 1999 a 2004, foram 600 empresas.

Mas a distribuição da participação dessas empresas entre os fundos é equilibrada?

Quando você desagrega a análise por fundo, aí percebe que a maior parte das empresas se utiliza do Fundo Verde-Amarelo [de integração universidade-empresa]. Em nosso estudo, focamos com mais atenção os três maiores fundos setoriais: o FVA, o CT-Infra [de infra-estrutura para centros de pesquisa e universidades] e o CT-Petro [voltado para o petróleo]. O FVA e o CT-Infra, juntos, somam 54,4% dos recursos totais investidos pelos fundos. Contudo, excluindo-se o CT-Infra, que não é voltado para as empresas, vemos que a iniciativa privada participa pouco de projetos nos demais fundos. Em 2003, por exemplo, tivemos 400 empresas no FVA. No CT-Petro, 50% dos recursos vão para as empresas. A Petrobras, sem dúvida nenhuma, é a grande demandadora, é a que mais aporta (via contrapartida) e retira recursos dos fundos setoriais. Em compensação, no CT-Energ [fundo para o setor de energia] apenas 13% dos recursos concedidos foram para as empresas. É bom destacar também que a universidade é intermediária no processo, os recursos vão para ela e não para a empresa. Então, as universidades acabam por ficar com grande parte dos recursos dos fundos. No exterior, onde estudamos programas dessa natureza, os países já se depararam com essa situação. Isso é previsível porque as universidades estão mais preparadas para tratar com as agências de fomento, têm mais familiaridade com os seus instrumentos, com a burocracia, etc.

Por que o FVA atrai tanto as empresas?

Na verdade, é difícil classificar o FVA como um fundo setorial, porque, estritamente falando, ele não apóia um setor específico; ele foi criado para promover a interação entre universidades, institutos de pesquisa e empresas. Parece-se mais com um mini-sistema de C&T, apóia de tudo, eventos, aquisição de equipamentos, etc. É tão diversificado que fica até difícil fazer uma análise dele, porque não sabemos o que ele, de fato, deveria apoiar. Além de atender empresas de vários setores, ele tem um grande leque de novas opções, como a subvenção econômica, o apoio ao capital formador de empresas, a equalização da taxa de juros. São recursos como esses que as empresas estão procurando.

Os fundos serviram para estimular as empresas que não investiam em inovação a fazê-lo?

Quando olhamos, por exemplo, as empresas participantes do Edital Universal de 2000 [CTPetro/Finep 03/2000], o primeiro grande edital lançado pelos fundos setoriais, vimos que elas apenas abriram as suas portas para a universidade, permitiram o uso de equipamentos para testes e coisas desse tipo. A empresa não acreditava muito nisso, o projeto de pesquisa não era parte da sua estratégia. Em 2003 e 2004, percebe-se a coisa um pouco diferente, as empresas conseguiram resultados muito bons e mudou um pouco esse comportamento. Notamos também que as coisas dão certo nos setores onde existe uma empresa-líder que trabalha com pesquisa e desenvolvimento. Por exemplo, no setor de petróleo, temos a Petrobras. Já em mineração, temos uma grande líder, a Companhia Vale do Rio Doce. Mas como ela não lidera em P&D, conseqüentemente não provoca o que chamamos de efeito de arrasto junto às empresas fornecedoras no respectivo setor. Você faz um edital do CT-Mineral e se candidatam poucas empresas com projeto. Na realidade, cada fundo tem uma particularidade. No setor do CT-Hidro [financia projetos em recursos hídricos] são poucas as empresas privadas atuantes. As participantes, na maior parte, são companhias de saneamento, estatais, ou são consultorias estrangeiras, e a demanda para o fundo não é expressiva. Daí a importância da setorialidade, dos comitês gestores e de

haver gente ativa no comitê, que conheça bem o seu setor, saiba como funciona, quem é quem, etc. Sem isso articulado, uma possível saída é fazer encomendas, mecanismo que recebeu boa parte dos recursos dos fundos a partir de 2004.

E os impactos na gestão?

No início, havia uma proposta de gestão compartilhada entre diversos atores: CNPq, Finep, CGEE [Centro de Gestão e Estudos Estratégicos], os comitês gestores, formados por representantes do governo, do setor empresarial e da academia. Ao analisar o comportamento de cada um dos atores, notamos que, de início, o CNPq não se envolveu muito. Até 2002, vemos que apenas 7% do orçamento dos fundos vão para o CNPq. Isso tem uma razão histórica: o público-alvo do CNPq sempre foi a universidade, quem se preocupava com as empresas era a Finep. Além disso, o CNPq estava acostumado a uma outra rotina, à oferta de balcão, são outros procedimentos. Dessa forma, a Finep assume a Secretaria Executiva dos fundos, comanda o dinheiro e cresce no sistema. Há uma assimetria entre as agências dentro dos fundos e a balança pende para a Finep nesse momento, ela é o elemento forte. Cria-se também o CGEE, uma organização social que não integra a administração direta. Ele faz um contrato de gestão com o MCT para se ocupar da formulação das estratégias, da avaliação dos resultados, de testar os mecanismos, dizer como os fundos deveriam operar. Contudo, o CGEE não tem assento nos comitês gestores e acaba sendo marginalizado no processo. A partir de 2002, temos o lançamento de editais conjuntos CNPq-Finep. O CNPq começa a se acercar dos fundos. Em 2003, temos um novo governo, e este avalia a gestão como muito descentralizada, não seguidora da política de governo. Cria-se uma comissão de coordenação dos fundos setoriais, que está acima dos comitês gestores, e instituem-se as ações transversais.

Quais mudanças trouxeram para o sistema essas alterações na gestão dos fundos promovidas pelo atual governo?

Até 2003, era mais claro como se originavam e eram operacionalizadas as demandas para os fundos. Os comitês gestores definiam isso. Com as ações transversais, houve uma perda de transparência. Agora pega-se os recursos de vários fundos e eles vão para uma ação que não se sabe de onde veio, quem definiu que aquela ação é importante para o setor. Por isso digo que temos de repensar os fundos, seu sistema de gestão e a participação das empresas. Em 2004 e 2005, temos um predomínio das encomendas. Por exemplo, um edital para desenvolver um fármaco específico. Como é a lógica dessa encomenda, como ela chega aos fundos? Ficou difícil saber.

Como assim?

Os fundos setoriais foram criados porque houve um momento, uma oportunidade de vincular recursos que estavam disponíveis, trazê-los e mantê-los na função C&T. Sem a vinculação, eles não poderiam ter sido criados. Hoje, temos 15 fundos setoriais no âmbito do MCT. Não temos em nenhum país uma experiência desse tipo, de se criar um conjunto de fundos cobrindo tantos setores. A idéia original parece ser outra, ter fundos em áreas estratégicas para o País. Mas aqui fomos criando vários fundos, e hoje temos uma quantidade exagerada. Quando se investe em C&T, normalmente procura-se investir na ponta do conhecimento ou incentivar um setor produtivo. O que nós queremos? Estar na ponta do conhecimento em todas essas áreas contempladas com fundos setoriais? A política dos fundos cresceu muito e perdeu o contexto, seu embasamento conceitual.

O projeto de regulamentação do FNDCT, recentemente aprovado na Câmara e aguardando apreciação do Senado, diz que os recursos dos fundos voltados para ações integradoras podem ser utilizados para despesas sem vinculação direta com as fontes de receita. Isso é positivo para os fundos?

O governo tem parte da razão ao proceder assim porque seu objetivo é colocar C&T a serviço do País, de suas prioridades, que podem não ser bem as de determinado setor. Mas por que não podemos ter fundos com alguns temas prioritários para financiamento ao invés de um amplo espectro, já expressando as demandas governamentais? Por que não priorizamos setores de ponta que possam transformar suas experiências com C&T em desenvolvimentos tecnológicos, em inovações que resultem em maior competitividade à indústria? Precisamos estar na ponta nos quinze setores cobertos pelos fundos? Acreditamos que os fundos setoriais podem ser repensados de modo a atenderem a objetivos específicos, deixando-se espaço para que mecanismos tradicionais atendam às demandas de setores, digamos, tecnologicamente maduros. Um exemplo: hoje a nanotecnologia recebe importante quantidade de recursos para financiamento de sua C&T. E, evidentemente, precisamos colocar recursos em suas pesquisas para não ficarmos para trás. Mas pergunto, qual é a estratégia de investimento no tema? Que linhas de pesquisa deverão ser privilegiadas? Quem as define? Seriam os fundos setoriais adequados a esse tipo de fomento? O problema é não cair nos extremos, desvincular totalmente os recursos

de suas fontes e, por conta disso, ter de centralizar a gestão. Nesses cinco, seis anos dos fundos setoriais, experimentamos um sistema de gestão que procurava descentralizar suas decisões e outro que procura implementá-las com maior visão de governo. Não seria oportuno pensar em compatibilizá-los?
