



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

FACULDADE DE PLANALTINA – FUP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

JOÃO CARVALHO LEAL

Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico

A Crise do FNDCT na Perspectiva da Ação Pública

Brasília-DF

2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

FACULDADE DE PLANALTINA – FUP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

JOÃO CARVALHO LEAL

Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico

A Crise do FNDCT na Perspectiva da Ação Pública

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP, da Universidade de Brasília – UnB, *Campus* Planaltina, como um dos requisitos à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Dr. Mário Lúcio de Ávila

Brasília-DF

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL435a Leal, João Carvalho
Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento
Tecnológico: A Crise do FNDCT na Perspectiva da Ação Pública
/ João Carvalho Leal; orientador Mário Lúcio de Ávila. --
Brasília, 2019.
160 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. FNDCT. 2. Política Nacional de C&T. 3. Ação Pública. 4
Grupos de Pressão. 5. Governança. I. Ávila, Mário Lúcio de,
orient. II. Título.

JOÃO CARVALHO LEAL

Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico

A Crise do FNDCT na Perspectiva da Ação Pública

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Dissertação de Mestrado do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Pública da Universidade de Brasília – UnB.

Prof. Dr. Mário Lúcio de Ávila
Universidade de Brasília – UnB
Presidente

Prof.^a Dra. Luciana de Oliveira Miranda
Universidade de Brasília – UnB
Examinadora – Membro Interno

Dr. Alexandre Coelho Teixeira
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC
Examinador – Membro Externo

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília – UnB
Suplente – Membro Interno

Brasília-DF, 25 de fevereiro de 2019.

Ao meu pai, Oribes Carvalho Leal, e a minha mãe, Rita Rodrigues Leal, que me propiciaram as bases para a vida.

A minha esposa, Fabiana Martins Prates Leal, pelo companheirismo na vida e no processo de aprendizagem.

Epígrafes

Acredito que o processo de industrialização inevitavelmente transforma a ciência numa atividade cada vez mais endógena, ao aumentar sua dependência com relação à tecnologia. As considerações tecnológicas, segundo argumentei, constituem um importante determinante da alocação de recursos científicos. Sugiro, assim, que **um modelo promissor para a compreensão dos avanços científicos será um modelo que combine a “lógica” do progresso científico com alguma consideração dos custos e recompensas que derivam da vida cotidiana e que estão ligados à ciência por intermédio da tecnologia** (ROSENBERG, 2006, p. 241, grifos do autor).

Nathan Rosenberg (1927-2015), historiador da política científica e tecnológica dos Estados Unidos da América (EUA).

A criação de uma tradição científica forte e a introdução da pesquisa e desenvolvimento nas empresas nacionais, como atividade permanente, demanda, contudo, prazos muito superiores àqueles necessários à organização formal do que se denominou sistema de ciência e tecnologia neste ensaio. **Os conflitos de interesses que comandam a formulação de políticas circunstancialmente antagônicas, as dificuldades e obstáculos que se opõem, em vários planos e estratos políticos e sociais,** à elaboração do planejamento pela via consensual, retardam e inibem os acontecimentos mencionados – tradição científica e empresa nacional ativa no concernente a pesquisa e desenvolvimento (FERREIRA, 1983, p. 115, grifos do autor).

José Pelúcio Ferreira (1928-2002), um dos gestores mais respeitados no âmbito da Ciência e Tecnologia no País. Um dos fundadores do FUNTEC, no âmbito do BNDE, onde trabalhou como chefe de Estudos Setoriais do Departamento Econômico até o início da década de 70. Presidente da Finep entre 1971-1979 e Vice-presidente do CNPq, cargos que exerceu simultaneamente. E, na década de 80, foi Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do Rio de Janeiro.

Principais Siglas

ABAG – Associação Brasileira do Agronegócio;

ABCE – Associação Brasileira de Consultores de Engenharia;

ABCS – Associação Brasileira dos Criadores de Suínos;

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial;

ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base;

ABEMI – Associação Brasileira de Engenharia Industrial;

ABIFINA – Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades;

ABIMAQ – Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos;

ABIMO – Associação Brasileira da Indústria de Artigos e Equipamentos Médicos e Odontológicos;

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica;

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas;

ABPI – Associação Brasileira da Propriedade Intelectual;

ABRADEE – Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica;

ABTLuS – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron;

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

AEB – Agência Espacial Brasileira;

AIAB – Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil;

ALANAC – Associação dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais;

ANA – Agência Nacional de Águas;

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações;

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica;

ANEOR – Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias;

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis;

ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores;

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres;

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

AVIBRÁS – Avibras Indústria Aeroespacial;

BASA – Banco da Amazônia;

BIOLAB – Biolab Sanus Farmacêutica Ltda.;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;

CBAB – Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia;

CCTICI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática;

CDT/UnB – Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília;

CENPES – Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello;

CEPEA-ESALQ/USP – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada;

CEPEL – Centro de Pesquisas de Energia Elétrica;

CETEM – Centro de Tecnologia Mineral;

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos;

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco;

CNA – Confederação Nacional da Agricultura;

CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear;

CNI – Confederação Nacional da Indústria;

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento;

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura;

CONTTMAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Aéreos;

COPPE/UFRJ – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia;

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais;

CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação;

CTM – Centro Tecnológico da Marinha;

CTMSP – Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo;

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral;

DRU – Desvinculação de Receitas da União;

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.;

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;

EPE – Empresa de Pesquisa Energética;

ESALQ – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz;

FAPEAM – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas;

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo;

FEALQ – Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz;

FIEP/PR – Federação das Indústrias do Estado do Paraná;

FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco;

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;

FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos;

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos;

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz;

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

FUCAPI – Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica;

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde;

FUNTEC – Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico;

Gerdau – Grupo Gerdau S.A.;

IATECAM – Instituto Ambiental e Tecnológico da Amazônia;

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia;

IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis;

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração;

ICTs – Instituições de Ciência e Tecnologia;

IDSM/Mamirauá – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá;
IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada;
INB – Indústrias Nucleares do Brasil;
INEE – Instituto Nacional de Eficiência Energética;
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária;
INMETRO – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia;
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia;
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais;
INT – Instituto Nacional de Tecnologia;
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
IPEN – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares;
IPQM/RJ – Instituto de Pesquisas da Marinha;
ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica;
LNLS – Laboratório Nacional de Luz Síncrotron;
MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento;
MC – Ministério das Comunicações;
MCidades – Ministério das Cidades;
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia;
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
MD – Ministério da Defesa;
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário;
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

MMA – Ministério do Meio Ambiente;

MME – Ministério de Minas e Energia;

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura;

MS – Ministério da Saúde;

MT – Ministério dos Transportes;

OEPA – Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuárias;

ONIP – Organização Nacional da Indústria do Petróleo;

ONS – Operador Nacional do Sistema Elétrico;

P&DI – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação;

PACTI – Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação;

PADCT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

PBDCT – Plano Básico de Desenvolvimento Científico Tecnológico;

PDTA – Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário;

PDTI – Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial;

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.;

PIM – Polo Industrial de Manaus;

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior;

POLI/USP – Departamento de Engenharia Naval e Oceânica;

PUC/RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro;

PUCMinas – Instituto Politécnico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais;

PUCRS – Faculdade de Informática da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul;

Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação;

RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa;

RIPA – Rede de Inovação e Prospecção para o Agronegócio;

SBPC – Sociedade Brasileira do Progresso da Ciência;

SCUP/MCTI – Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa;

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

SENAR/PR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural;

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira;

SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Naval;

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento;

SOFTEX – Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro;

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus;

SYNDARMA – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima;

TCU – Tribunal de Contas da União;

UCB – Universidade Católica de Brasília;

UEA – Universidade Estadual do Amazonas;

UFAC – Universidade Federal do Acre;

UFAM – Universidade Federal do Amazonas;

UFBA – Universidade Federal da Bahia;

UFCE – Universidade Federal do Ceará;

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande;

UFG – Universidade Federal de Goiás;

UFLA – Universidade Federal de Lavras;
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais;
UFPA – Universidade Federal do Pará;
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco;
UFPR – Universidade Federal do Paraná;
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro;
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
UFRR – Universidade Federal de Roraima;
UFRRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco;
UFS – Universidade Federal de Sergipe;
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina;
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos;
UFV – Universidade Federal de Viçosa;
UnB – Universidade de Brasília;
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas;
UNIR – Universidade Federal de Rondônia;
USP – Universidade de São Paulo;
USP São Carlos – Campus da Universidade de São Paulo;
UTAM – Instituto de Tecnologia da Amazônia;
Vale – Empresa Vale S.A.;

Lista de Figuras

Figura 01 – Elementos integrantes das políticas públicas na abordagem da Ação Pública	12
Figura 02 – Evolução histórica da execução financeira do FNDCT entre 1970 e 2005	31
Figura 03 – Valores médios por projetos financiados pelo FNDCT entre 1970 e 2005	32
Figura 04 – Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT	50
Figura 05 – Destinações anuais dos recursos do FNDCT por Grupo de Pressão	81
Figura 06 – Destinações do FNDCT para a Finep	106
Figura 07 – Percentuais dos recursos do FNDCT destinados a crédito pela Finep	107
Figura 08 – Destinações do FNDCT: Atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e Tesouro Nacional	117
Figura 09 – Destinações do FNDCT: Atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e crédito da Finep e equalização de taxas de juros	118
Figura 10 – Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e valores contingenciados	119
Figura 11 – Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e a atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T	120

Lista de Quadros

Quadro 01 – Estruturação do procedimento geral da metodologia dessa pesquisa	21
Quadro 02 – Cronologia do FNDCT	41
Quadro 03 – Instituições organizados a partir das atas das reuniões dos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais	65
Quadro 04 – Destaques das pautas de reuniões do Comitê de Coordenação Executiva entre 29/05/2012 e 09/12/2015	69
Quadro 05 – Destinações anuais dos recursos do FNDCT por Grupo de Pressão	81
Quadro 06 – Atores/Instituições não participantes das reuniões dos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais	85

Sumário

RESUMO	1
<i>ABSTRACT</i>	2
APRESENTAÇÃO	3
INTRODUÇÃO	6
A Questão e as Motivações para a Pesquisa.....	8
Objetivos da Pesquisa.....	8
Organização da Dissertação	9
Capítulo 01	10
Referencial Teórico Analítico e Método de Pesquisa	10
1.1 – A Noção de Governança e “Gestão Compartilhada” nas Políticas Públicas	13
1.2 – O Estado, Estrutura Decisória e Grupo de Pressão na Abordagem da Ação Pública.....	14
1.3 – Método de pesquisa	17
Capítulo 02	22
O FNDCT e a Política Nacional de C&T em Perspectiva Histórica.....	22
2.1 – Antecedentes da Criação do FNDCT	22
2.2 – Da Criação do FNDCT ao Surgimento do MCT.....	26
2.3 – O FNDCT no Contexto da Criação do MCT até os Antecedentes das Reformas de 1999 a 2002	36
2.4 – Das Reformas de 1999 a 2002 aos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação	39
Capítulo 03	46
A Problemática do FNDCT.....	46
3.1 – Estrutura Decisória da Governança do FNDCT: Principais Alterações.....	49
3.2 – A Literatura sobre as Alterações na Estrutura Decisória da Governança do FNDCT e as Implicações dessas Alterações	53
Capítulo 04	60
A Crise do FNDCT Segundo a Abordagem da Ação Pública.....	60

4.1 – Os Elementos Componentes da Política Pública Relacionada ao FNDCT	60
4.1.1 – Componentes Relacionados a Destinações mediante “Ações Verticais”	61
4.1.2 – Componentes Relacionados às Destinações para as “Ações Transversais”	67
4.1.3 – Componentes Relacionados às Destinações do FNDCT para o Tesouro Nacional.....	69
4.1.4 – Componentes Relacionados às Destinações de Recursos para Substituições de Fontes	73
4.1.5 – Componentes Relacionados às Destinações de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros.....	75
4.2 – Análise dos Grupos de Pressão	75
4.2.1 – Principais Grupos de Pressão entre 2004-2016	80
4.2.2 – Análise do Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico da Economia Brasileira	84
4.2.3 – Análise do Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica.....	89
4.2.3.1 – Pressão por Ações Transversais	90
4.2.3.2 – Pressão para Ações Identificadas pelo TCU como “Substituições de Fontes”	96
4.2.4 – Análise do Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro	98
4.2.5 – Análise do Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros: a Finep	103
4.3 – Resultados e Conclusões da Ação dos Grupos de Pressão	113
4.3.1 – Alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT.....	114
4.3.2 – Desvirtuamentos das destinações dos recursos do FNDCT	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
Referências	128

RESUMO

Esta pesquisa examina o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) desde a criação dos Programas Setoriais de C&T, com suas respectivas categorias de programação orçamentária específicas, chamadas “Fundos Setoriais”. A pesquisa investiga a relação entre a crise financeira pela qual passa atualmente esse Fundo e o processo de fragilização política de sua estrutura decisória a partir da Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 e da Lei nº 11.540 de 12/11/2007. Utiliza-se a abordagem teórica da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012) para identificar e analisar essa relação, com base na investigação das principais disputas entre grupos de pressão por recursos orçamentários. A conclusão da pesquisa é a de que a crise pela qual passa o FNDCT atualmente não pode ser interpretada como uma simples conjuntura de falta de recursos. Essa crise é resultado de disputas políticas que causaram a fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT, instituída sob o princípio da gestão compartilhada entre ministérios setoriais, comunidade científica e setores empresariais produtivos. A não observância desse princípio pela Administração Pública, em meio às disputas políticas, provocou o isolamento interinstitucional do MCTI como órgão central da governança do FNDCT e, ao mesmo tempo, aumentou a capacidade de influência dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e da instituição Finep nas decisões sobre as destinações dos recursos do Fundo. Esse processo, associado ao contexto de restrições fiscais e financeiras do Estado, acabou convergindo para uma crise político-institucional conjugada com uma crise de falta de recursos.

Palavras-chaves: FNDCT, Política Nacional de C&T, Ação Pública, Grupos de Pressão e Governança.

ABSTRACT

This research examines the National Fund for Scientific and Technological Development (FNDCT) since the creation of the C&T Sectoral Programs with their specific categories of budget programming, called "Sectoral Funds". The research investigates the relationship between the financial crisis currently experienced by the Fund and the process of political weakening of its decision-making structure, based on the MCT Ordinance n° 151 of April 2, 2004 and Law n° 11.540 of November 12, 2007. The theoretical approach of Lascoumes and Le Galès (2012) has been used to identify and analyze this relationship, based on the investigation of the main disputes between groups of pressure by budgetary resources. The conclusion of the research is that the crisis FNDCT has been going through cannot be interpreted as simple lack of resources. It is the result of political disputes that have led to the weakening of the FNDCT governance structure, instituted under the principle of shared management among sectoral ministries, the scientific community and productive business sectors. The failure of the Public Administration to comply with this principle amid political disputes led to the interinstitutional isolation of the MCTI as the central body of FNDCT governance and, at the same time, increased the capacity of influence of the Finance and Planning ministries and of Finep Institution on decisions over the allocation of the Fund resources. This process, within the context of fiscal and financial restrictions of the State, ended up by converging to a political-institutional crisis coupled with a crisis of lack of resources.

Keywords: FNDCT, National C&T Policy, Public Action, Pressure Groups and Governance.

APRESENTAÇÃO

A preferência pelo objeto de estudo desta dissertação decorreu da experiência profissional do autor na Assessoria de Captação de Recursos (ASCAP) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), entre os anos de 2013 e 2016. Foi justamente o período em que foi explicitada a crise financeira por qual atualmente passa o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), fato que motivou investigar a associação dessa crise ao processo de fragilização político-institucional da governança desse Fundo, observada pelos analistas do MCTI a partir de 2004. Dentre as motivações mais específicas estão: as argumentações de grande parte da literatura de que a crise atual do FNDCT seria consequência de falta de recursos; o fato da interpretação dominante dessa crise desconsiderar a fragilização da governança do FNDCT como um dos fatores principais; e, conseqüentemente, proposições de projetos de leis cujas exposições de motivos são centradas na problemática da falta de recursos.

Para entrar nessas discussões, a pesquisa recorreu a uma abordagem teórica adequada à compreensão de disputas políticas no Brasil em torno das destinações de recursos públicos (não reembolsáveis) para o apoio à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico: uma abordagem que permite associar a crise em questão às alterações institucionais ocorridas a partir de 2004 na estrutura decisória da governança do FNDCT. Na investigação dessa relação, foram analisadas as principais disputas por recursos existentes entre grupos políticos e seus resultados, seja em termos de alterações da estrutura decisória, seja em termos de destinações de recursos.

Para atender a abordagem teórica, foi organizada uma base de dados específica, com histórico de valores de arrecadações e destinações dos recursos do FNDCT para os anos de 2000 a 2017. Como fonte primária principal dos valores, optou-se pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), disponibilizado pelo Poder Executivo Federal, em face da disponibilidade do acesso público. Como complemento dessa fonte, para os valores referentes a taxas de administração e despesas operacionais da Finep pagas pelo FNDCT, recorreu-se aos relatórios anuais de gestão do FNDCT, elaborados pela Finep; para os valores referentes a recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005, utilizou-se o Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário; para os valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional mediante DRU, seguiu-se orientações do Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário para inclusão da DRU como destinação na base de dados do FNDCT; e para os valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional, mediante retenções de

recursos do FNDCT no Tesouro, seguiu-se orientações do Acórdão nº 686/2005 – TCU – Plenário e do Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário.

Sobre considerar a DRU como destinação de recursos do FNDCT, não foi possível encontrar os valores dessas destinações em fontes primárias e oficiais. Como esta pesquisa necessita apresentar grandes tendências nas disputas políticas por recursos do Fundo, recorreu-se ao procedimento, adotado pelo Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário, de aplicar o percentual da DRU de 20% sobre os valores das arrecadações anuais do FNDCT, disponibilizadas pelo SIAFI. Essa estimativa é parte da diferença existente na base de dados desta pesquisa entre as arrecadações e destinações de recursos do FNDCT. Por ser uma análise de disputas políticas em torno de tendências de distribuições anuais de recursos, acredita-se que uma correção futura dos valores efetivamente retirados do FNDCT via DRU não alterará as conclusões dessa pesquisa.

Outro aspecto para a organização da base de dados dessa pesquisa diz respeito aos valores referentes às “retenções” de recursos do FNDCT por parte do Tesouro Nacional. Também para esses valores, não foi possível encontrá-los em fontes primárias e oficiais. Considerando o escopo da pesquisa de congregar todas as destinações dos recursos do Fundo, essas “retenções” foram estimadas a partir das diferenças entre os valores anuais efetivamente arrecadados e os valores que são autorizados como dotações iniciais nas LOAs. Trata-se da mesma fórmula para o cálculo das retenções de recursos do FNDCT, utilizada pelo TCU nos Acórdãos nº 686/2005 e nº 500/2015 – TCU – Plenário.

Para informações qualitativas sobre as principais disputas políticas por recursos do FNDCT, a pesquisa recorreu aos julgados do TCU, mediante Acórdãos, como fontes de informações e de evidências da atuação dos atores e dos grupos de pressão nas alterações da estrutura decisória e das destinações dos recursos desse Fundo. Não foi encontrada, na literatura da política pública do FNDCT, referências à utilização dos Acórdãos do TCU como fontes de pesquisa acadêmica. Mas a experiência do autor revela que esses Acórdãos retratam com muita propriedade e fidedignidade os fatos ocorridos no processo de fragilização institucional da governança desse Fundo.

A pesquisa recorreu também a outras fontes de informações qualitativas, como as disponibilizadas por Relatórios da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU); Relatórios de Gestão sobre o FNDCT, elaborados pela Finep; legislações que regulamentam o FNDCT; Atos Normativos do Conselho Diretor do FNDCT; Portarias ministeriais; e Atas das reuniões do Conselho Diretor do FNDCT, do Comitê de Coordenação

dos Fundos Setoriais, do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, e dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T.

Com essa forma de organização da base de dados e das informações qualitativas sobre o FNDCT, desconhecida da literatura da área e também dos órgãos gestores da Política Nacional de CT&I, espera-se contribuir para futuras interpretações alternativas da crise em curso cujos escopos de análises não fiquem circunscritos a ênfase na simples falta de recursos. Espera-se ainda uma mudança radical dos termos do debate no mundo acadêmico e político para evitar proposições de legislações e instituições que ao resolver uma crise de natureza financeira, menospreze a dimensão principal dessa crise: a desorganização político-institucional da governança do FNDCT.

Diante das dificuldades encontradas no esforço empreendido na pesquisa, resta agradecer às instituições Universidade de Brasília (UnB), MCTI e Secretaria de Planejamento do Distrito Federal e às pessoas que contribuíram com este projeto. Aos professores(a)s Dr. Mário Lúcio de Ávila, Dra. Luciana de Oliveira Miranda e Dr. Alexandre Coelho Teixeira pelas sugestões, críticas, paciência, empenhos e sentidos práticos com que me orientaram neste trabalho. A todos os professores e colegas do mestrado da UnB que contribuíram com este projeto. Aos amigos e colegas do MCTI e da Secretaria de Planejamento do Distrito Federal que contribuíram para o desenvolvimento dessa Dissertação, em especial, ao Carlos Roberto Colares Gonsalves, ao Antônio Pádua de Oliveira, à Romana Pessoa Picanço, ao Francisco Silveira dos Santos, ao Edílson da Silva Pedro, ao Ricardo Santos de Aguiar e ao Rafael Duarte de Paula Silva. Aos amigos Leandro Pinheiro Safatle e Luis Carlos Garcia de Magalhães pelas ajudas no início dos meus trabalhos em pesquisa científica no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e ao amigo Zich Moisés Júnior pelas ajudas em entender a necessidade de dar praticidades às políticas públicas nos trabalhos no Poder Executivo Federal, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Saúde (MS), o que foi muito importante para o desenvolvimento dessa pesquisa. À professora Vera Regina de Araújo Veras pelas ajudas com as leituras e revisões dos textos. A todos que colaboraram para a realização deste trabalho.

INTRODUÇÃO

Nos últimos quinze anos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) padeceu de forma particularmente 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 atestados por diversos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para estudar a problemática subjacente a esses fatos, define-se como **objeto** de pesquisa desta dissertação a crise financeira do FNDCT que se tornou de conhecimento público entre 2014-2018. Como evento de maior expressão pública, destacam-se cinco audiências organizadas pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI)¹ do Senado Federal, iniciadas em abril de 2016. Nessas discussões, predominaram no meio político e acadêmico, e ainda predominam, 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). Mas, em outro matiz, surgiram argumentos de especialistas sobre o assunto, de que essa crise poderia estar associada ao processo de fragilização da governança do FNDCT cuja estrutura decisória foi estabelecida sob o princípio da gestão compartilhada. Esse princípio fora introduzido pelas reformas de 1999-2002 que criaram programas setoriais de C&T, no âmbito do FNDCT, com categorias orçamentárias específicas (os chamados “Fundos Setoriais de C&T”).

Recentemente, o tema da crise do FNDCT foi abordado em matéria de uma das revistas mais importantes da comunidade científica do País, a Revista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). A reportagem do jornalista Fabrício Marques (2017) enfatiza a falta de recursos para as atividades de C&T decorrentes de contingenciamentos e do fato de os Fundos Setoriais de C&T terem sido utilizados para “tapar buracos” do orçamento do MCTIC, desviando-os de suas finalidades setoriais (chamadas pelo orçamento de “ações verticais”), e da governança cujo princípio foi a “gestão compartilhada” mediante Comitês Gestores dos Fundos Setoriais. No mesmo ano de 2017, foi publicada reportagem, no jornal

¹ A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI) do Senado Federal realizou Audiências Públicas em 26/04/2016, 14/06/2016, 23/08/2016, 08/11/2016 e 22/11/2016 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.

Estado de São Paulo, pelo jornalista Fábio de Castro (2017) que relata a diminuição dos recursos do FNDCT causada pelos contingenciamentos realizados para atender ajustes fiscais da equipe econômica do Governo Temer.

A crise do FNDCT também foi debatida pela literatura científica que discute a natureza e razões dessa crise, como será detalhado no Capítulo 03. De um lado, destaca-se autores como: Buainain *et alii* (2017a), 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 à CT&I que ensejou a criação dos Fundos Setoriais; e Pelaez *et alii* (2017) que destacaram os cortes orçamentários impostos pelo governo federal ao financiamento à 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 Pacheco (2016) associam a crise financeira do FNDCT às alterações na estrutura decisória da governança e aos desvios das destinações dos recursos desse Fundo. Pacheco e Buainain *et alii* (2017) afirmam ser a fragilização da governança da estrutura decisória das destinações dos recursos do FNDCT a causa da crise. Argumentam que ocorreu uma ampliação do poder decisório dos representantes das instituições MCTI, MF e MPOG nas destinações finais dos recursos do FNDCT, em detrimento dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T. O resultado foi a dispersão crescente de recursos do fundo ao longo dos últimos 15 anos, envolvendo inclusive destinações julgadas como irregulares pelo TCU.

Para entrar nas discussões da crise em curso, especialmente da literatura científica, optou-se pela abordagem teórica da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012), visando relacionar essa crise às alterações, ocorridas a partir de 2004, na estrutura decisória da governança do FNDCT. Para fazer essa relação, investiga-se as principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT existentes entre grupos de pressão, integrados por atores, instituições e representações, envolvidos nas destinações de recursos desse Fundo. Espera-se com isso contribuir para que **as interpretações não fiquem circunscritas** a ênfase numa crise que seria gestada pela simples falta de recursos, mas contemplem razões de natureza político-institucionais relacionadas **a disputas de grupos políticos** em torno das destinações de recursos públicos.

A Questão e as Motivações para a Pesquisa

Por que o FNDCT chegou à crise atual? Essa pesquisa investiga a hipótese de que a fragilização político-institucional da estrutura decisória da governança do FNDCT, decorrente de sucessivas alterações de legislações, a partir da Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 e da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, contribuiu para a gestação da crise financeira por qual passa o FNDCT.

Seguem abaixo os argumentos que motivaram a pesquisa das relações entre essa crise e o processo de fragilização da sua estrutura decisória de governança no período de 2004 a 2016.

1. A crise atual do FNDCT está sendo associada, por grande parte da literatura revisada no Capítulo 03, como sendo consequência de falta de recursos e de contingenciamentos de recursos arrecadados. Os debates ocorridos nas audiências públicas recentes da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI) do Senado Federal mostram que essa interpretação é dominante, mas não é consensual (Brasil 2016);
2. A interpretação dominante da crise em questão desconsidera o processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT como um dos fatores principais da crise atual por qual passa esse Fundo. Essa desconsideração culmina em proposições de projetos de leis com exposições de motivos centradas na problemática da falta de recursos²;
3. Proposições que desconsideram o processo de fragilização da estrutura decisória de governança e enfatizam os contingenciamentos de recursos do FNDCT como principal problema não consideram as grandes disputas políticas por recursos desse Fundo. Na abordagem da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012, p. 212 e 213), essas disputas políticas entre grupos de pressão são integradas por atores, instituições e representações com poder ou capacidade de influenciar as destinações de recursos do Fundo (não reembolsáveis) para o apoio à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do Brasil.

Objetivos da Pesquisa

O Objetivo Geral dessa pesquisa é evidenciar a relação da crise atual do FNDCT a um processo de fragilização político-institucional da estrutura decisória desse Fundo, ocorrida a partir de 2004, envolvendo as destinações de recursos.

² Como exemplo de projetos de lei atualmente em discussão no Congresso Nacional e cuja discussão fica restrita à falta de recursos, podem ser citados: i) o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 315/2017 de autoria do Senador Otto Alencar; ii) o Projeto de Lei Complementar nº 358/2017 de autoria do Deputado Daniel Vilela; e iii) o Projeto de Lei nº 201/2015 de autoria do deputado João Colaço.

Para a consecução do objetivo geral, essa investigação persegue os seguintes **objetivos específicos**:

1. Propor uma abordagem teórica para analisar, desde as reformas de 1999-2002, os fatos geradores da crise pela qual passa atualmente o FNDCT, revelando que as alterações ocorridas na estrutura decisória da governança do Fundo introduziram vários pontos de ruptura nessa estrutura decisória, cujo princípio fundamentador foi a gestão compartilhada, prevista pelas reformas de 1999-2002;
2. Conhecer os principais grupos de pressão envolvidos nas disputas (“oposições e tensões” políticas) em torno das destinações de recursos do FNDCT; e
3. Entender a capacidade de influência dos grupos políticos para alterar a estrutura decisória da governança do FNDCT e, conseqüentemente, as destinações de recursos desse Fundo.

Organização da Dissertação

Além desta introdução, para a consecução dos objetivos estabelecidos acima para esta pesquisa, segue a organização da dissertação proposta:

Capítulo 01: Apresenta o referencial analítico e o método de pesquisa utilizado;

Capítulo 02: Trata-se de relato histórico do papel do FNDCT na história das principais mudanças institucionais da Política Nacional de CT&I, relacionadas ao financiamento das atividades de C&T, desde as primeiras bases institucionais de apoio financeiro às atividades de CT&I, estabelecidas no início dos anos 50. Esse capítulo limita-se a registrar apenas uma contextualização histórica como preâmbulo da identificação da problemática atual da estrutura decisória da governança desse Fundo;

Capítulo 03: Identificação na literatura da problemática da estrutura decisória da governança do FNDCT, desde as reformas de 1999-2002 até a crise financeira atual, destacando que as alterações na estrutura decisória desse Fundo introduziram vários pontos de ruptura na governança, cujo princípio fundamentador foi a gestão compartilhada, prevista pelas reformas de 1999-2002; e

Capítulo 04: Análise da crise pela qual passa o FNDCT, segunda a abordagem da Ação Pública, a partir da relação dessa crise financeira com as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT desde 2004 para melhorar o entendimento do poder ou capacidade de influência de grupos de pressão nas destinações dos recursos desse Fundo.

Capítulo 01

Referencial Teórico Analítico e Método de Pesquisa

Esta pesquisa utiliza a abordagem da “ação pública” proposta por Lascoumes e Le Galès (2012) para o melhor entendimento da crise atual pela qual passa o FNDCT.

A literatura mostra que as políticas públicas não são lineares e sua análise exige um olhar amplo sobre diferentes componentes que interagem e, em função desta interação, produzem as dinâmicas que resultam ou não na solução do problema público.

Na leitura de Lascoumes e Le Galès (2012), os modelos tradicionais de análise de política pública têm abrangência mais restrita na medida em que ficam circunscritos exclusivamente às intervenções do Estado. A abordagem da Ação Pública, por sua vez, se aplica não só à atuação da administração Estatal, mas também a de outros atores públicos ou privados originários da sociedade civil, que atuam conjuntamente ou paralelamente perante objetivos comuns ou conflitantes (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

De forma não muito diferente dos modelos tradicionais de análise de política pública, a abordagem da Ação Pública busca entender a política pública como uma iniciativa coordenada que se propõe a realizar objetivos comuns associados ao enfrentamento de problemas coletivos. Entretanto, para Lascoumes e Le Galès (2012), os modelos tradicionais de análise de política pública são fundamentados na linearidade, na hierarquização e na atenção exclusiva a instituições governamentais. Para os autores, o fracasso das políticas públicas normalmente decorre da desconsideração das fragilidades dos modelos tradicionais, que descartam as relações de poder entre atores e instituições, não consideram adequadamente, as dinâmicas sociais, as complexidades das políticas, as interações entre atores públicos, privados, instituições financeiras, corporações internacionais, organizações não governamentais e agências multilaterais, com poderes de influenciar as estratégias, os projetos e os resultados (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

A abordagem da Ação Pública rompe com os modelos tradicionais de análise de política pública à medida que a ação pública demonstra não existir: i) sucessão necessária e suficiente entre alterações de leis e transformação da política; ii) unicidade do Estado, já que ele é permeado por diversos grupos com capacidade de bloquear reformas; iii) **imparcialidade nas decisões do Estado, já que ele é permeado por diversos grupos, atores, inclusive atores ocultos, os quais atuam com diversas estratégias que podem bloquear ou modificar as**

políticas públicas de acordo com seus interesses. A abordagem da Ação Pública discorda da unicidade e hierarquização adotadas pelos modelos tradicionais e propõe analisar as políticas públicas a partir dos seus elementos constitutivos, os diversos atores, instituições, representações, processos e resultados (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Essa abordagem expõe a fragilidade dos modelos tradicionais de análise de política pública à medida que evidencia a existência de: multiplicidade e diversidade de atores; relações hierárquicas e de poder entre os atores; e a não linearidade dos processos e de flexibilização da Ação Pública. A Ação Pública considera não ser possível analisar a política pública sem considerar: as relações de poder e as interações entre os indivíduos; os mecanismos de coordenação; **a formação de grupos**; o jogo de normas e regulamentos; os conflitos entre os elementos; e que a regulação política acontece mediante coordenação entre atores individuais e coletivos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

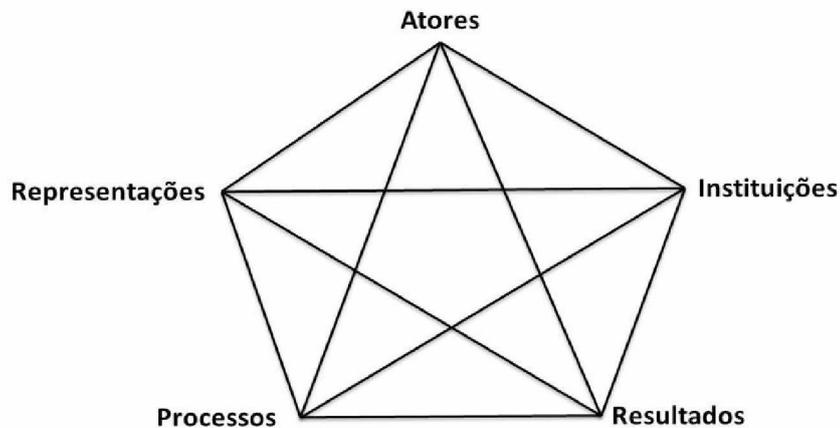
A sistematização dos elementos que compõem as políticas públicas, na abordagem da ação pública, propicia análises a partir de programas, das burocracias em ação, da abordagem setorial dessas políticas, da análise dos atores e dos sistemas de ação e do estudo dos diferentes lados da ação pública (os seus sistemas de atores, as suas dinâmicas) (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Diante disso, para constituir a abordagem da ação pública, Lascoumes e Le Galés (2012) propõem analisar as políticas públicas a partir dos seus cinco **elementos constitutivos** das políticas públicas em geral que são interdependentes e que realizam trocas entre si, como é mostrado na Figura 01: atores, instituições, representações, processos e resultados.

Os **atores** podem: ser pessoas físicas ou jurídicas que atuem em tomadas de decisões a ponto de modificá-las, aprimorá-las, ampliá-las ou até abortá-las; ser individuais ou coletivos; possuir autonomia; ser dotados de estratégias diversas e de capacidades de fazer escolhas. As **representações**: i) são as ideias, interesses, espaços cognitivos e normativos que dão sentido às ações dos atores, as condicionam e as refletem; ii) consideram as estratégias dos atores para se apropriarem das regras, trabalhar com elas ou as evitar. As **instituições** são as instituições propriamente ditas e também normas, regulamentos, procedimentos, sequências de ações padronizadas e coordenadas entre si que medeiam as interações na ação pública. Isso porque a Ação Pública tem necessidade de regras para as atuações e representações que vão permitir aos atores posicionar-se, coordenar-se, e agir de forma previsível. São também instituições as formas que estabilizam o modo de cooperação entre os atores. Os **processos** são os elementos que dão formas ou concretudes às interações e justificam as múltiplas mobilizações dos atores individuais

ou coletivos, e os **resultados** são os efeitos das ações dos atores nesse contexto (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Figura 01 – Elementos integrantes das políticas públicas na abordagem da Ação Pública



Fonte: LASCOUMES e LE GALÈS (2012, p.45).

As interações dos indivíduos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, os jogos de normas e os conflitos acentuam a complexidade das políticas públicas que também são influenciadas pelas burocracias. Isso evidencia a diversidade de atores, o que necessariamente gera interdependência das relações horizontais e não hierárquicas entre os elementos da ação pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

A abordagem da ação pública também considera as estruturações de poder, já que essa abordagem considera necessariamente as seguintes questões: Quais são os poderes institucionais ou políticos que influenciam as decisões? Quais são as capacidades técnicas dos atores para atingir alvos selecionados? (LASCOUMES e LE GALÈS, 2011).

Nesse sentido, a ação pública está diretamente associada às estruturações e às disputas pelo poder:

A ação pública é uma **prática de poder**, indissociável das questões de **dominação e de resistência**, bem como dos desafios de legitimidade dos gestores públicos. A concepção pragmática de análise das políticas públicas (que, geralmente, é praticada nos órgãos de decisões administrativas) **só se debruça sobre as questões técnicas de organização, de autoridade e de resultados. Ela descarta a dimensão essencial das relações de poder**. J. Leca demonstrou que a contribuição das políticas públicas à sociologia em geral não se situa na melhoria da racionalidade da ação governamental, mas nas **relações políticas, nas relações governantes-governados, nas formas de conceber e realizar a orientação das ações coletivas**, de definir e legitimar os bens comuns (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 94, grifos do autor).

Ainda sobre as relações de poder entre atores e entre atores e instituições, Lascoumes e Le Galés (2012) destacam que: “As interações entre os jogos de poder dos atores e das

instituições produzem uma gramática dos possíveis que orienta de forma determinante a ação pública” (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012, p. 212 e 213).

1.1 – A Noção de Governança e “Gestão Compartilhada” nas Políticas Públicas

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012):

O tema governança tem como ponto de partida pesquisas sobre as falhas do governo, **o fracasso das políticas clássicas, a proliferação de novas formas de troca e de organização**. Sob a inspiração da sociologia das organizações e das redes, essa **problemática** chama a atenção para as formas horizontais de interação entre atores, sua interdependência, **a autonomização dos setores e de redes em relação ao Estado** (e seus processos de incitação). É aí que se encontra a ambiência da **governança**. A ideia não é nova, deriva do latim medieval: *gubernantia*, que remete a um **processo de coordenação de atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente**. A governança também está vinculada às dinâmicas multi-atores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e **sua capacidade de assegurar serviços e garantir a legitimidade** (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012, p. 59, grifos do autor).

Nesse sentido, governança “como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais” é um conceito trabalhado pela abordagem da Ação Pública. Interessa esse conceito de governança para fundamentar teoricamente **o princípio da “gestão compartilhada”** do FNDCT (das suas categorias de programação orçamentária específicas chamadas “Fundos Setoriais”), proposto nas reformas de 1999-2002, e referendado na 2ª Conferência Nacional de CT&I:

Além do crescimento e da almejada estabilidade do financiamento, a criação dos Fundos Setoriais lança as bases para uma gestão orientada para resultados, melhor distribuição regional dos recursos, maior articulação entre as várias áreas e níveis de Governo e melhor **interação entre a comunidade acadêmica e o setor produtivo**. **Ao selecionar programas estratégicos, por meio dos respectivos Comitês Gestores, conferir estabilidade ao financiamento e definir a aplicação dos recursos por meio da gestão compartilhada**, os Fundos constituem proposta inovadora de política pública no campo da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2002, p. 43 e 44, grifos do autor).

Interessa também essa abordagem de governança para evitar o uso restrito da ideia de governança associada ao *modi operandi* da gestão das políticas públicas. Como constatou Santos (2001), a abordagem de governança do Banco Mundial, adotada na Administração Pública Brasileira, **limita-se ao modo como os atores públicos gerenciam tecnicamente, e não politicamente, os recursos dos países**. A governança não se restringe apenas aos aspectos gerenciais do Estado, **tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado**. Santos (2001) propõe um sentido mais amplo, o conceito de *governance*, que engloba tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado, incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais, como as dimensões econômica e política:

É importante, neste ponto, voltar-se à definição do conceito de *governance* para que se compreenda de que forma este passa a incluir os princípios democráticos. A literatura

recente incorpora o novo conceito, partindo da definição geral do Banco Mundial que, como indicado, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento. *Governance*, conforme Melo (1995), refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais, quando se preocupa, dentre outras, com questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à questão da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao escopo global dos programas. O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e nem tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado (SANTOS, 2001, p. 08, grifos do autor).

Tal como na abordagem da Ação Pública, essa ideia de governança contempla o modo como a autoridade política é exercida na estrutura decisória das políticas públicas. Além do *modi operandi* da gestão das políticas públicas, governança abrange os arranjos político-institucionais das relações de poder dentro e entre cada **estrutura decisória** dos sistemas de política pública, envolvendo a participação de diferentes atores no poder decisório. As relações entre atores nesses arranjos envolvem interesses de partidos políticos, entidades de classe, associações e grupos sociais informais de diversos tipos (SANTOS, 1997, 2001).

Isto posto, adota-se nesta pesquisa o termo “governança” para fazer referência à coordenação mediante “gestão compartilhada” dos elementos constitutivos e interdependentes que compõem as políticas públicas nas abordagens da Ação Pública: atores, instituições, representações, processos e resultados.

1.2 – O Estado, Estrutura Decisória e Grupo de Pressão na Abordagem da Ação Pública

A abordagem da Ação Pública, na concepção apresentada por Lascoumes e Le Galès (2012), busca, por um lado, desmistificar a “noção de voluntarismo político³” e a ideia de um “Estado homogêneo e imparcial⁴” nas estruturas decisórias das políticas públicas; e, por outro,

³ "(...) no voluntarismo político, é forte o risco de fascinação pelos políticos, pelas elites burocráticas, pelas escolhas fundamentadas e justificadas em termos de bem comum, de interesse geral ou de lógica partidária. Ora, **as pesquisas mostraram que não é porque as leis se sucedem que uma política pública se transforma**, que o voluntarismo político se revela regularmente impotente. São abundantes os exemplos de decisões sucessivas que não produzem efeitos. Os efeitos do voluntarismo político variam enormemente em função da execução que revela sempre **atores inesperados, processos caóticos e consequências imprevistas. O voluntarismo político quase sempre é uma fachada, às vezes uma encenação que não explica o que é ação política**" (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 50, grifos do autor).

⁴ "(...) com a **ruptura da unicidade do Estado**, o mito de sua majestade, o Estado, homogêneo e imparcial está superado. **Ele foi derrubado por estudos inspirados na sociologia das organizações, que mostraram a diversidade dos grupos e das estratégias no seio do Estado**. As elites, os grupos profissionais, as redes de atores e os níveis hierárquicos apresentam uma forte heterogeneidade e lógicas de especialização, que se confrontam regularmente em relação aos seus objetivos e meios de ação. Além disso, o Estado não está sempre acima dos interesses privados, porque ele tem a sua clientela. As políticas públicas são influenciadas por **grupos de pressão que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.)**" (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 51, grifos do autor).

propõe investigar “os atores inesperados, os processos caóticos e as consequências imprevistas”, ao longo da condução das políticas públicas.

Essa abordagem se baseia na ideia de que as políticas públicas **são influenciadas por grupos de pressão** que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.) e que, por isso, **os pontos mais importantes das análises** são “as interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo (**leis e demais normativos**), e os conflitos de interesse” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48, grifos do autor). Ao se referirem às pesquisas empíricas sobre a atuação dos grupos de pressão, Lascoumes e Le Galès (2012) destacaram:

Grande parte das pesquisas empíricas sobre a atuação dos grupos de pressão trata de sua **capacidade de captura das autoridades públicas, tanto ao nível da concepção como da implementação**. Influenciar o conteúdo das normas secundárias de aplicação é o meio mais eficaz para orientar tal programa em seu benefício para extrair ganhos diretos ou evitar os embaraços (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 86, grifos do autor).

Cabe esclarecer que embora esta pesquisa não recorra a “grupos de interesse”, a abordagem da Ação Pública proposta por Lascoumes e Le Galès (2012) também se baseia na noção de “**grupos de interesses** como sendo atores com capacidade de estabelecer estratégias claras, mobilizar recursos e pessoas que possam agir articulada e coletivamente em direção aos objetivos do grupo” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 20), e “atores que utilizam as políticas públicas e a redistribuição de recursos a seu favor” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 58). Nesse sentido, esta pesquisa recorre à ideia de “transformação dos problemas públicos em problemas políticos, sob a ótica de pressões específicas sobre a definição política” e, por consequência, se interessa pela “definição da agenda, que estuda os **processos que antecedem as decisões**” nas políticas públicas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 137, grifos do autor).

Assim sendo, as destinações de recursos do FNDCT, entendidas como ações orçamentárias da Política Nacional de C&T, como assinalado adiante, podem ser estudadas nos termos propostos por Lascoumes e Le Galès (2012): das disputas entre grupos de pressão integrados por atores, instituições e representações. Esses elementos estão presentes na associação da crise do FNDCT ao processo de fragilização político-institucional da governança desse Fundo.

A abordagem de ação pública na análise e avaliação de políticas públicas vem sendo aprimorada há alguns anos na França e, no Brasil, também vem sendo aplicada na compreensão de várias políticas públicas. Autores como Sabourin (2012), ao analisar as políticas públicas rurais no Brasil, também utilizou abordagem de Ação Pública trabalhada por Duran (1999) e

Massardier (2008) na análise dos processos de gestão da decisão das políticas rurais brasileiras. A abordagem desses autores é totalmente aderente a de Lascoumes e Le Galès (2012):

A ação pública é caracterizada pela fragmentação dos lugares do poder, pela interdependência entre os atores e pela existência de enfrentamentos ou de conflitos de ação pública, cada vez mais canalizados no marco de espaços de negociação promovidos para acolher mecanismos de discussão (SABOURIN, 2012, p. 58 e 59, grifos do autor).

Ávila *et alii* (2011), ao analisar a rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e desenvolvimento territorial brasileiro, destacaram:

As redes acabam por influenciar a ação pública e fazem do processo político um circuito pouco conhecido, revelando resultados muitas vezes diferentes daqueles originalmente planejados na concepção da política. **Na tentativa de contribuir com a discussão dessa problemática, este texto propõe analisar a dinâmica da ação pública do desenvolvimento territorial através da compreensão das redes de poder, assim como evidenciar as características e as conexões das redes estabelecidas no Território das Águas Emendadas (TAE)** a partir do estudo de dois projetos discutidos e formulados no âmbito do colegiado territorial, no período de 2003 a 2009 (ÁVILA *et alii*, 2011, p. 430 e 431, grifos do autor).

Considerando a utilização da abordagem de ação pública na análise e avaliação de políticas públicas brasileiras e tendo em vista todos os principais aspectos dessa abordagem estarem presentes no processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT, que esta dissertação relaciona à crise financeira vivenciada atualmente por esse Fundo, esta pesquisa opta por utilizar a abordagem teórica da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012), visando relacionar a crise por qual passa o FNDCT às alterações, ocorridas a partir de 2004, na estrutura decisória da governança desse Fundo.

A pesquisa opta por essa abordagem teórica porque seus principais aspectos – referentes a atuação de atores, instituições, representações e grupos de pressão, por esses formados – são aderentes ou adequados à análise da problemática atual da política pública do FNDCT e permitirá melhores entendimentos da atuação desses grupos nessa política pública. Com a abordagem teórica da Ação Pública, será possível identificar os atores, instituições e representações e grupos de pressão que disputam recursos do FNDCT e que atuam para alterar a estrutura decisória da governança desse Fundo e, conseqüentemente, desvirtuar as destinações de recursos das determinações originárias das leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T.

1.3 – Método de pesquisa

A pesquisa caracteriza-se por ser um estudo de caso (Yin, 2001), uma vez que busca aprofundar o olhar sobre o fenômeno de forma a garantir amplo conhecimento do problema a ser abordado, além disso, o autor não possui controle sobre os eventos aqui descritos.

Para sua execução, diversos instrumentos são utilizados, portanto, se fundamenta como uma pesquisa do tipo mista ou multimétodo (Creswell, 2007). Adota-se, os seguintes procedimentos:

- a) Pesquisa Bibliográfica (Gil, 2002), uma vez que envolve uma base material já elaborada, constituída principalmente de livros, artigos científicos, leis e documentos normativos da administração pública e atas de reuniões;
- b) Pesquisa Documental (Gil, 2002), que é uma pesquisa muito parecida com a bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico; e
- c) Observação não participante e fenomenografia (Marton 1986), que visa compreender as relações entre o indivíduo e determinado aspecto do mundo ao seu redor.

A pesquisa envolve principalmente dados e informações referentes ao MCTIC⁵, mas utiliza dados e informações de acesso público, disponibilizados por órgãos federais que desempenham atividades na Política Nacional de CT&I. As séries dos valores das arrecadações dos recursos do FNDCT, entre 2004 e 2017, estão disponíveis no portal da transparência, <http://www.portaltransparencia.gov.br> e as séries dos valores das execuções estão disponíveis no portal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), <https://www.siop.planejamento.gov.br>, motivo pelo qual não há necessidade de autorização para divulgação desses dados. O portal SIOP é um sistema informatizado que disponibiliza informações sobre as execuções orçamentárias do Governo Federal em tempo real.

Esta pesquisa utiliza também textos dos doutrinadores da área, leis, decretos, portarias, instruções normativas e memórias de reuniões, que trazem informações sobre o processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007 até a crise atual por qual passa o FNDCT. Além disso, utiliza

⁵ Sobre utilização de siglas nesta dissertação para se referir ao Ministério da Ciência e Tecnologia, cabe destacar que em 2011, mediante a Lei nº 12.545 de 14/12/2011, 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 29/09/2016, o MCTI foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) ao incorporar o Ministério das Comunicações (MC). Esta pesquisa 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.

ainda os principais Acórdãos do TCU, entre 2004 e 2015, que analisaram e julgaram as principais impropriedades ou inadequações associadas à estrutura decisória de governança do FNDCT. A identificação e triagem das principais leis e decretos sobre a estrutura decisória de governança do FNDCT foi realizada no sítio eletrônico do Palácio do Planalto que disponibiliza o histórico dessas legislações brasileiras. Para as Portarias, Instruções Normativas, memórias e atas de reuniões e outros documentos que também trazem informações sobre a estrutura decisória de governança do FNDCT, as fontes de informações foram o sítio eletrônico e departamentos do MCTIC que trabalham com a governança desse Fundo e também foram utilizados os sítios eletrônicos dos outros ministérios que participam da coordenação da Política Nacional de CT&I.

A partir do portal⁶ do Tribunal de Contas da União (TCU), foram extraídos e sistematizados os principais Acórdãos do TCU que julgaram decisões sobre o FNDCT. Com a base de dados desses Acórdãos, foram realizadas leituras desses documentos.

As leis, decretos, portarias, instruções normativas e memórias e atas de reuniões, também foram sistematizados de forma a permitir a realização de leituras e identificação dos dispositivos que alteraram a estrutura decisória da governança do FNDCT. Isso subsidiou a identificação das principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos que envolveram os grupos de pressão, na terminologia da Ação Pública, integrados por atores, instituições e representações, que influenciaram as destinações de recursos desse Fundo.

Por fim, como é tradicionalmente considerado pela literatura da área, também esta Dissertação, considera como execução do FNDCT as "despesas" que transitaram pelo primeiro estágio da execução orçamentária (o empenho). De acordo com o artigo 35 da Lei nº 4.320 de 17/03/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. O empenho representa, nos termos do artigo 58 da Lei nº 4.320/1964, o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Uma síntese do percurso metodológico está esquematizada no Quadro 01. O primeiro passo nesse procedimento geral refere-se à necessidade de um relato do papel do FNDCT na história das principais mudanças institucionais da Política Nacional de CT&I, relacionadas ao financiamento (não reembolsável) das atividades de C&T, desde as primeiras bases institucionais de apoio financeiro às atividades de CT&I, estabelecidas no início dos anos 50. Trata-se de apenas uma contextualização histórica como preâmbulo para a análise da problemática da estrutura decisória objeto do segundo passo.

⁶ <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>

O segundo passo procura identificar a problemática que começa a se configurar logo após as reformas de 1999-2002 até a crise financeira atual. A partir de 2004, surgem alterações na estrutura decisória do FNDCT que acabam por introduzir nessa estrutura vários pontos de fragilização, como a desestruturação do princípio da gestão compartilhada, prevista pelas reformas de 1999-2002. Para apreender isso, foram utilizadas análises de documentos oficiais (dos órgãos da União, especialmente) para exames das legislações do FNDCT – dentre as quais, leis, os atos normativos do Conselho Diretor do FNDCT e Portarias ministeriais – que alteraram a estrutura decisória da governança desse Fundo.

O terceiro passo refere-se ao trabalho de identificação: i) dos atores; ii) das instituições; iii) e das representações como “elementos” componentes da política pública relacionada ao FNDCT. Nessa identificação, foram utilizados, mediante análise documental, as legislações do FNDCT, os atos normativos do Conselho Diretor do FNDCT, Portarias ministeriais e as atas das reuniões do Conselho Diretor do FNDCT, do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT e as dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T, além de Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

O quarto passo da metodologia proposta corresponde a análise para conhecer as principais disputas (“oposições e tensões” políticas) em torno das destinações de recursos do FNDCT e analisar as capacidades ou poderes de influência dos grupos de pressão, compostos por atores, instituições e representações, para alterar a estrutura decisória e, conseqüentemente, as destinações de recursos desse Fundo. Esse procedimento contempla:

- a) a especificação dos atores (autores) que assinaram as exposições de motivos de projetos de leis e de documentos normativos que alteraram as legislações do FNDCT, como por exemplos, os atos normativos do Conselho Diretor do FNDCT e Portarias ministeriais; e
- b) a identificação e especificação das possíveis relações de interesse dos atores que assinaram as exposições de motivos dos projetos de leis e dos documentos normativos que alteraram as legislações do FNDCT.

O último passo relaciona-se ao procedimento para entender a capacidade ou poder de influência dos grupos políticos para alterar a estrutura decisória da governança do FNDCT e, conseqüentemente, modificar as destinações de recursos desse Fundo a partir de 2004. Como material de pesquisa, foram utilizadas também as atas das reuniões do Conselho Diretor do FNDCT, do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT e as dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T.

Foram examinadas séries das estatísticas dos valores monetários das destinações de recursos do FNDCT entre 2000 e 2017 e utilizadas técnicas básicas de estatísticas como somatório, média, desvio padrão para a análise dessas séries de valores. Foi organizada uma base de dados com todos os valores monetários das destinações dos recursos do FNDCT, organizadas a partir da fonte primária, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), disponibilizado pelo Poder Executivo Federal, além dos valores referentes a taxas de administração e despesas operacionais da Finep pagas pelo FNDCT, cuja fonte foram os relatórios de gestão sobre o FNDCT, elaborados pela Finep; dos valores referentes a recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005, cuja fonte foi o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário; dos valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional mediante DRU, seguindo orientações do Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário; e dos valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional mediante retenções de recursos do FNDCT no Tesouro, seguindo orientações, do Acórdão nº 686/2005 – TCU – Plenário e do Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário. Essa base de dados detalha as destinações dos recursos do FNDCT, quando originárias da fonte primária SIOP, até o desdobramento referente à ação orçamentária e está mais bem detalhada no item 4.2.1 e foi apresentada na sua integralidade no Anexo 01.

Além disso, para um exame mais consistente das consequências em questão, foram utilizadas também informações de Relatórios de Gestão do FNDCT, elaborados pela Finep, Relatórios de Auditorias Anuais de Contas sobre o FNDCT, elaborados pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU), e de Acórdãos do TCU sobre o Fundo entre os anos de 2004 e 2015.

Os procedimentos para essa pesquisa contemplaram ainda um exame das disputas entre o MCTI e os ministérios da Fazenda e do Planejamento em relação às destinações dos recursos arrecadados do FNDCT e demais rubricas do orçamento geral da União (*superávit* primário) não previstas nas legislações do FNDCT que instituíram receitas vinculadas. Esse exame visou entender melhor as implicações das perdas de recursos (aprovação da LOA com valor menor que o efetivamente arrecadado, retiradas de saldo financeiro identificadas pelo TCU, retiradas via Desvinculação de Receitas da União (DRU) desde 2003 e contingenciamentos realizados por decreto do Poder Executivo) para o processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT. Nessa disputa, ocorreu um isolamento político do ator central dessa estrutura, o MCTI, e um fortalecimento político dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e da instituição Finep em relação às decisões sobre as destinações dos recursos desse Fundo.

Quadro 01 – Estruturação do procedimento geral da metodologia dessa pesquisa.

Objetivos específicos	Técnica de análise	Instrumentos utilizados na coleta de dados	Variável ou critério
Propor uma abordagem teórica para analisar, desde as reformas de 1999-2002, os fatos geradores da crise pela qual passa atualmente o FNDCT, revelando que as alterações ocorridas na estrutura decisória da governança do Fundo introduziram vários pontos de ruptura nessa estrutura decisória, cujo princípio fundamentador foi a gestão compartilhada, prevista pelas reformas de 1999-2002.	Análise documental e bibliográfica.	Levantamento de documentos e informações do próprio autor.	Processos e representações
Conhecer as principais grupos de pressão envolvidos nas disputas (“oposições e tensões” políticas) em torno das destinações de recursos do FNDCT.	Análise documental, bibliográfica e observação.	Levantamento de documentos e informações do próprio autor.	Atores, instituições e representações
Entender a capacidade de influência dos grupos políticos para alterar a estrutura decisória da governança do FNDCT e, conseqüentemente, as destinações de recursos desse Fundo.	Observação e fenomenografia	Levantamento de documentos e informações do próprio autor.	Instituições, Atores e Resultados

Fonte: Elaboração do autor.

Capítulo 02

O FNDCT e a Política Nacional de C&T em Perspectiva Histórica

Esse capítulo apresenta um relato histórico do papel do FNDCT na história das principais mudanças institucionais da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)⁷ relacionadas ao financiamento das atividades de C&T. Trata-se de uma contextualização histórica como preâmbulo da identificação da problemática atual da estrutura decisória da governança do FNDCT, levada a cabo no capítulo 03.

2.1 – Antecedentes da Criação do FNDCT

As primeiras bases institucionais de apoio financeiro da atual Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), foram estabelecidas no início dos anos 50, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mediante a Lei nº 1.310 de 15/01/1951, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o precursor do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), mediante a Lei nº 1.628 de 20/06/1952. Essas instituições foram estruturantes no apoio à produção (oferta) científica e tecnológica em um contexto de industrialização baseada na substituição de importações.

Ao BNDE, a Lei nº 1.628 de 20/06/1952 atribuiu a responsabilidade de estimular a capacitação das empresas brasileiras para diminuir a dependência tecnológica do exterior. Assim, o CNPq e o BNDE foram o *locus* de origem das primeiras fontes próprias de recursos para pesquisa tecnológica, sendo os precursores do FNDCT.

A Lei nº 1.310 de 15/01/1951 que criou o CNPq o vinculou diretamente à Presidência da República e o atribuiu autonomia técnico científica, administrativa e financeira:

Art. 1º É criado o Conselho Nacional de Pesquisas, que terá por finalidade promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento.

§ 1º O Conselho é **pessoa jurídica subordinada direta e imediatamente ao Presidente da República, terá sede na Capital Federal e gozará de autonomia técnico-científica, administrativa e financeira**, nos termos da presente lei.

Essa posição na estrutura administrativa do Poder Executivo Federal refletia a importância atribuída a esse Órgão. Segundo Rocha Filho e Garcia (2006, p. 64), o CNPq "foi o primeiro órgão a institucionalizar uma política de desenvolvimento científico e tecnológico no Brasil" e isso fica destacado pelo artigo 3º da Lei nº 1.310 de 15/01/1951 que atribuiu ao CNPq

⁷ O uso da expressão "Política Nacional de CT&I" neste capítulo tem um sentido atual de relacionar atividades científicas e tecnológicas com desenvolvimento produtivo.

competência para conceder os recursos necessários para estimular a realização de pesquisas científicas ou tecnológicas em instituições oficiais ou particulares:

Art. 3º Compete precipuamente ao Conselho:

(...)

b) estimular a realização de pesquisas científicas ou tecnológicas em outras instituições oficiais ou particulares, **concedendo-lhes os recursos necessários**, sob a forma de auxílios especiais, para aquisição de material, contrato e remuneração de pessoal e para quaisquer outras providências condizentes com os objetivos visados;

(...)

d) cooperar com **as universidades e os institutos de ensino superior** no desenvolvimento da pesquisa científica e na formação de pesquisadores;

e) entrar em entendimento com as instituições, que desenvolvem pesquisas, a fim de articular-lhes as atividades para melhor aproveitamento de esforços e recursos;

§ 1º Para cada exercício financeiro, o Conselho estabelecerá um plano básico de trabalho e **proverá, para sua execução, a discriminação dos recursos necessários** (LEI nº 1.310 de 15/01/1951).

Rocha Filho e Garcia (2006) destacam que a criação do CNPq foi decorrência direta da participação do Brasil, a partir de novembro de 1947, nas reuniões da comissão de energia atômica na Organização das Nações Unidas (ONU):

Vimos assim com a partir da participação brasileira na discussão da ONU e com a elaboração da tese das compensações específicas, o almirante Álvaro Alberto sentiu a necessidade de uma política de formação de recursos humanos, a fim de que o Brasil pudesse dominar a tecnologia necessária para utilizar a energia atômica e usufruir de seus benefícios científicos, econômicos e sociais. **Para fomentar a formação de recursos humanos, era necessário também institucionalizar os processos dessa formação.** Assim, a proposta de criação do CNPq, ou seja, a tentativa de institucionalização de uma política de formação de pessoal capacitado em pesquisa é uma decorrência direta da participação do Brasil naquela reunião da comissão da ONU (ROCHA FILHO e GARCIA, 2006, p. 65).

Sobre as atribuições do CNPq, a discussão tornou-se complexa⁸, e, considerando a resistência do governo brasileiro em aceitar os acordos nucleares com os EUA, a atuação do CNPq nas atividades envolvendo energia nuclear foram se reduzindo ao longo do período por decisões do Poder Executivo Federal. Essas atribuições foram cessadas completamente com a criação do Conselho Nacional de Energia Nuclear (CNEN), mediante o Decreto nº 40.110 de 10/10/1956, e que a vinculou diretamente à Presidência da República (BARBIERI, 1995, p. 03):

⁸ Essa complexidade deriva dos interesses dos Estados Unidos da América (EUA) sobre o controle da energia atômica que era também interesse do Brasil. Ainda no final da década de 1940, os EUA propuseram no conselho de segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) uma convocação de conferência dos países detentores da tecnologia nuclear e dos países que possuíam reservas de minerais radioativos: **“Já naquela época, o mundo inteiro admitia que o Brasil era possuidor de substanciais reservas de minerais radioativos.** Assim, o Brasil foi incluído na comissão de energia atômica da ONU – ao lado do Canadá, da Bélgica, Austrália e Índia – na qualidade de detentor de reservas, enquanto Rússia, EUA, Inglaterra e França dela participavam como possuidores de tecnologia. A Alemanha, país ocupado, não tinha representação na ONU. O número de países participantes não ultrapassou dezessete” (ROCHA FILHO e GARCIA, 2006, p. 59, grifos do autor). Entretanto, o Congresso americano já havia aprovado a Lei Mac-Mahon em agosto de 1946, o que representou o início da tentativa dos EUA de propor a criação de uma autoridade internacional que seria a proprietária de todas as minas de Urânio do mundo, administraria as usinas de preparação de combustível e as produtoras de energia elétrica de fonte nuclear (ROCHA FILHO e GARCIA, 2006, p. 58 e 59).

Art. 1º É criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), **diretamente subordinada à Presidência da República**, encarregada de propor as medidas julgadas necessárias à orientação da política geral da energia atômica em tôdas as suas fases e aspectos.

Art. 2º A Comissão Nacional de Energia Nuclear será constituída de cinco (5) membros, dos quais um será o presidente.

Parágrafo único. O presidente e os demais membros da CNEN serão de livre escolha e nomeação do Presidente da República (DECRETO nº 40.110 de 10/10/1956).

No Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (JK), lançado em 30/06/1958, foram enfatizadas ações do Estado sobre a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico de forma geral e especificamente sobre as estratégias brasileiras para utilização da energia atômica fora da tutela dos EUA:

As Partes Contratantes (por Acôrdo, o Brasil e a Itália), se prestarão, dentro dos limites fixados por seus compromissos internacionais, assistência recíproca na pesquisa científica e técnica relativa à utilização pacífica da energia nuclear: a) colaborando no projeto e execução dos planos de pesquisa científica e técnica, empreendidos por qualquer das partes e nos quais se revele oportuna a participação da outra parte; b) projetando e realizando, conjuntamente, no interêsse de ambas, planos de pesquisa científica e técnica, em que se revele útil a ação comum. Além disso, as partes Contratantes manterão intercâmbio de pesquisadores e técnicos para ciclos de aulas, conferências e seminários, assegurando hospitalidade em seus centros de pesquisas a estudantes, técnicos, especialistas e docentes da outra parte contratante (BRASIL, 1958, p. 45, vol. 03).

A importância da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico associados à utilização da energia atômica fez parte das discussões desde os governos de Vargas, JK e até os últimos governos civis antes do golpe militar de 1964. No Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, lançado em 1962, para o período de 1963 a 1965, já em período de grande turbulência da economia brasileira devido à renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico associados à energia atômica também estava presente:

A construção e instalação de novos conjuntos subcríticos ou críticos e de reatores de pesquisa deverá atender exclusivamente às reais necessidades de pesquisa científica, da produção de radioisótopos ou da pesquisa tecnológica ligada ao Programa Nacional de Energia Nuclear; a colaboração entre a CNEN e a Indústria será ampliada de forma a que todos os reatores porventura necessários sejam integralmente produzidos no País (exceto o combustível enriquecido, enquanto não se dispuser de Urânio 233). Será dado todo o apóio à pesquisa científica, teórica ou experimental, que possa levar a uma melhor compreensão dos fenômenos básicos relativos à produção de energia nuclear (BRASIL, 1962, p. 116).

A importância dos recursos para financiar a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico fez parte de quase todos os planos econômicos dos governos que destacaram os efeitos que as atividades de pesquisa científica tinham sobre os outros segmentos da economia e o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Entretanto, os planos de desenvolvimento econômicos brasileiros até o início dos anos de 1960 eram muito voltados a incentivar a entrada de capital estrangeiro e a substituir importações de produtos finais, o que inibia esforços de desenvolvimento tecnológico local. A transferência de tecnologia, na sua maioria incorporada em bens de capital, era o suficiente para sustentar esse processo, já que a demanda por pesquisas tecnológicas era incipiente e havia dificuldade para induzi-las (BARBIERI, 1995, p. 03).

Até o início dos anos 60, a organização institucional das fontes de recursos para financiar as atividades de pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico não fazia parte do debate. Apenas no período dos governos militares, mediante a Resolução nº 146, de maio de 1964, que foi proposta por José Pelúcio Ferreira, do Conselho de Administração do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi criado o primeiro instrumento financeiro de apoio ao desenvolvimento tecnológico das empresas, o Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC). O objetivo era financiar a capacitação tecnológica nas empresas para gerar e absorver tecnologias e fortalecer a capacidade tecnológica nacional, tendo em vista que, segundo Brasil (1964), a fraqueza do ensino técnico para as empresas era um ponto de estrangulamento. Segundo Longo e Derenusson (2009, p. 517), o FUNTEC teve papel relevante no apoio financeiro ao desenvolvimento de ciência e tecnologia nos anos 1960, mas foi perdendo paulatinamente importância até a sua extinção em 1975.

Além do FUNTEC, mediante o Decreto nº 55.820 de 08/03/1965, foi criado o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, vinculado ao então BNDE, mas principalmente com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), cuja finalidade era prover recursos para o financiamento da elaboração de projetos e programas de desenvolvimento econômico. Esse Fundo e o FUNTEC foram os precursores da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), constituída mediante o Decreto nº 61.056 de 24/07/1967, com a responsabilidade de apoiar projetos de pesquisa e desenvolvimento realizados por empresas e institutos de pesquisa.

O apoio financeiro à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico sofreu variações desde a constituição das bases institucionais da atual Política Nacional de CT&I no início dos anos de 1950⁹. No governo de Castelo Branco (abril de 1964 a março de 1967), as

⁹ Segundo Motoyama (2004), desde o governo de João Goulart, havia fortes críticas, inclusive da comunidade científica, sobre a atuação do CNPq e em 1967 havia tratativas para extinguir o CNPq e transformá-lo em fundação. O resultado dessas tratativas foi que o CNPq foi mantido e foi promulgado o Decreto-Lei de nº 200 de 25/02/1967, que previu a instituição do Ministério Extraordinário de Ciência e Tecnologia. Entretanto, segundo Motoyama

atividades de pesquisa científicas foram muito pouco apoiadas. Entretanto, o panorama foi bastante modificado no governo de Costa e Silva (março de 1967 a agosto de 1969) (MOTOYAMA, 2004, p. 326 e 327). No governo de Costa e Silva, em 14/07/1967, foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que explicitou a questão científica e tecnológica como a oitava área estratégica e também considerou essa área como instrumento para acelerar o desenvolvimento mediante a integração da ciência e tecnologia com o esforço nacional de desenvolvimento, o que foi base para o surgimento do FNDCT:

O Brasil está ciente da necessidade imperiosa de manter-se atualizado em relação ao progresso científico e tecnológico mundial, e do fato de que **os investimentos nessa área podem constituir uma das formas mais eficientes de vencer etapas de desenvolvimento e eliminar o atraso econômico**. É intenção do govêrno amparar e fortalecer a tecnologia nacional, em suas várias modalidades, para estimular à pesquisa científica e tecnológica como instrumento de aceleração do desenvolvimento (BRASIL, 1967, p. 62, grifos do autor).

Ainda no governo de Costa e Silva, três meses depois de José Pelúcio Ferreira assumir a presidência da Finep, mediante o Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971, a Finep passou a exercer a função de Secretaria Executiva do FNDCT.

A seguir, este capítulo descreve as principais articulações da Política Nacional de C&T, especificamente com a criação do FNDCT como forma de organização institucional das fontes de destinações de recursos para as atividades de C&T, a partir da presença explícita da questão científica e tecnológica nos projetos e planos de desenvolvimento econômico brasileiros a partir do final dos anos 60.

2.2 – Da Criação do FNDCT ao Surgimento do MCT

Os aprendizados provenientes dos planos de desenvolvimento econômico brasileiros das décadas de 50 e 60, como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965) e Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1967), e os referenciais dos avanços no progresso científico e tecnológico, observados nos países que mais se desenvolviam no mundo, indicavam ao Brasil a necessidade de investir em C&T como parte da estratégia de desenvolvimento econômico.

Nesse contexto dos planos de desenvolvimento econômico brasileiros e da necessidade de destinar recursos à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, e inspirado no modelo de implementação do FUNTEC, em 1969, mediante o Decreto-Lei nº 719 de 31/07/1969, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), **como fonte**

(2004, p. 326), o presidente Castelo Branco nunca nomeou alguém para o cargo e o Decreto-Lei nº 900 de 29/09/1969 revogou a previsão legal de instituição do Ministério.

de recursos não reembolsáveis, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico Tecnológico (PBDCT), que, por sua vez, deveria desdobrar os tópicos de ciência e tecnologia integrantes do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que teve vigência entre os anos de 1972 e 1974.

O artigo 1º do Decreto-Lei nº 719 de 31/07/1969 estabeleceu o FNDCT como fonte de recursos para a execução do PBDCT:

Art. 1º Fica criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, **notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT)**.

Como fontes de recursos para o FNDCT, o artigo 2º do Decreto-Lei nº 719 de 31/07/1969 previu recursos orçamentários, oriundos de empréstimos de instituições financeiras e outras entidades, provenientes de incentivos fiscais, de contribuições e doações de entidades públicas e privadas:

Art. 2º Constituem recursos do FNDCT: a) recursos orçamentários, inclusive os já incluídos no orçamento de 1969; b) recursos provenientes de incentivos fiscais; c) empréstimos de instituições financeiras ou outras entidades; d) contribuições e doações de entidades públicas e privadas; e e) recursos de outras fontes.

Sobre as destinações dos recursos do FNDCT, o artigo 3º do Decreto-Lei nº 719 de 31/07/1969 estabeleceu que a aplicação dos recursos obedecia a diretrizes, planos e normas expedidos pelo Conselho Diretor do FNDCT:

Art 3º A aplicação dos recursos do FNDCT obedecerá a diretrizes, planos e normas expedidos por um Conselho Diretor, constituído pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, como Presidente, pelo Presidente do Conselho Nacional de Pesquisas, como Vice-Presidente, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e por representantes do Ministério da Educação e Cultura, do Ministério das Minas e Energia, do Ministério da Indústria e do Comércio e de outros setores, públicos e privados, ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico nacional, conforme se dispuser em Decreto.

Sobre a estrutura decisória para as destinações dos recursos do FNDCT, o artigo 7º do Decreto nº 70.553 de 17/05/1972 estabeleceu que o programa de aplicação dos recursos do FNDCT era submetido à aprovação do Presidente da República, pelo Presidente do Conselho-Diretor do FNDCT, ouvido o CNPq¹⁰ no tocante aos aspectos científico e tecnológicos:

¹⁰ Em 1974, quando houve a criação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), a sucessora do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), mediante a Lei nº 6.036, de 01/05/1974, o CNPq ainda ficou vinculado à Presidência da República. Entretanto, ainda em 1974, mediante a Lei nº 6.129, de 06/11/1974, o CNPq foi transformado em fundação com personalidade jurídica de direito privado: "Art. 1º É instituído, com personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de fundação, vinculada à Secretária de Planejamento da Presidência da República, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Art. 7º. O programa de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) **será submetido à aprovação do Presidente da República**, pelo Presidente do Conselho-Diretor a que se refere o artigo 3º do Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969, ouvido o CNPq no tocante aos aspectos científico-tecnológicos.

Ainda sobre a estrutura decisória do FNDCT, o artigo 4º do Decreto nº 71.133 de 21/09/1972 estabelece que o FNDCT era subordinado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral:

Art. 4º A prestação de contas do exercício findo será submetida pela administração da Finep ao Ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral que, com seu pronunciamento e os documentos referidos no artigo 42 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, a enviará ao Tribunal de Contas da União, até 31 de maio do exercício subsequente.

Outro plano de desenvolvimento econômico brasileiro, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado mediante a Lei nº 5.727 de 04/11/1971 para o período de 1972 a 1974, destacou como objetivo a aceleração de transferência de tecnologia para o País e previu os recursos do FNDCT como fontes para o financiamento para os programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico do PBDCT:

A política de aceleração de transferência de tecnologia basear-se-á em conhecimento bastante preciso dos requisitos tecnológicos do sistema produtivo e da potencialidade da produção nacional de ciência e tecnologia. Estabelecer-se-á, para isso, estrutura institucional suficientemente flexível para avaliar cada caso específico. Serão definidos os setores prioritários para transferência de tecnologia, que considere tanto o confronto entre demanda interna e oferta interna de *know-how* quanto a natureza da produção do setor e sua importância para o cumprimento das diretrizes de política econômica. É necessário, também, que o tratamento legal possa distinguir, claramente, entre as diversas categorias de transferência: assistência técnica permanente, assistência técnica temporária, licença para utilização de patentes, licença para utilização de marcas e projeto de investimento completo. Os contratos de transferência submetidos a registro devem ser examinados pelos organismos competentes, tendo em vista a avaliação da necessidade da importação da tecnologia, a adequabilidade da remuneração prevista consoante as condições do mercado mundial e a importância, para o País, da tecnologia a ser transferida. A legislação quanto a remessas relativas a contratação de *know-how* poderá estabelecer tratamento diferenciado por setores, consoante a capacidade nacional de elaboração própria. (...). Na estratégia tecnológica para o Brasil, **importa concentrar recursos em prioridades tecnológicas claras, diante da impossibilidade de cobrir todo o espectro de novas áreas tecnológicas**. Além de exigirem base de aptidão tecnológica geral, **as aplicações devem concentrar-se em áreas e projetos selecionados**, para uma realização eficiente, em escala adequada, com capacidade de competição. **Dar-se-á caráter realmente estratégico - ou seja, não diluído - a política tecnológica brasileira, de modo que assegure a nossa participação em "setores de ponta", altamente intensivos de tecnologia, em transformação acelerada e com perspectiva de altas taxas de crescimento**. (...). Para execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT, haverá aplicações totais do Governo Federal de Cr\$ 1.750 milhões. **Por intermédio dos mecanismos financeiros criados, e principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e**

(CNPq), por transformação do Conselho Nacional de Pesquisas". A partir da Lei nº 6.129, de 06/11/1974, o CNPq passou a ser um órgão de terceiro nível de caráter subalterno e a ter como responsabilidade auxiliar o titular da SEPLAN na análise de planos e programas setoriais de C&T e na formulação e atualização da política de C&T estabelecida pelo Governo Federal.

Tecnológico (FNDCT), do FUNTEC (BNDE), do fundo associado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e do FUNAT (INT), será aplicada, daquele total, a parcela de Cr\$ 1.100 milhões (BRASIL, 1971, p. 45, 46, 56 e 58, grifos do autor).

Visando consubstanciar os programas e projetos prioritários de todos os ministérios nas áreas de ciência e tecnologia e desdobrar os tópicos de ciência e tecnologia integrantes do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), mediante o Decreto nº 72.527 de 25/07/1973, foi aprovado o I Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBDCT) para o biênio 1973 a 1974 que estabeleceu, além dos recursos necessários à execução do I PBDCT, também a coordenação das principais instituições governamentais de pesquisa científica e tecnológica para executar o Plano:

Haverá coordenação da atuação e modernização das principais instituições governamentais de pesquisa científica e tecnológica, para executar o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), que deverá aplicar, no período, Cr\$ 1.750 milhões, ou seja, a média anual de Cr\$ 583 milhões, em comparação com Cr\$ 90 milhões, em 1968 (a preços de 1972). **A mobilização de recursos externos permitirá o reforço do programa de fortalecimento de um conjunto selecionado de instituições** e centros de pesquisas federais, estaduais e privados, dedicados a solução de problemas tecnológicos da indústria. **Incumbido de promover e coordenar o programa geral**, em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, **o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq)** está tendo a sua estrutura fortalecida e modernizada. Os diferentes Ministérios já selecionaram os órgãos a serem fortalecidos institucional e financeiramente, na primeira fase, como principais instrumentos do PBDCT (BRASIL, 1971, p. 56, grifos do autor).

Segundo Ferrari (2002), o I PBDCT foi importante como um instrumento de triagem do universo científico e tecnológico brasileiro àquele momento:

Outro grande mérito do I PBDCT foi proporcionar amplo levantamento e conhecimento do universo científico e tecnológico brasileiro, das atividades envolvidas, dos programas, projetos e atividades em curso **e, ainda, de quanto se despendia no setor**. Passou-se a dispor de uma fotografia da realidade representada pelas atividades da comunidade de ciência e tecnologia, num dado momento. Caberia, então, ao governo a tarefa de procurar reorientar as diversas ações do sistema, de modo a eliminar ou, pelo menos, reduzir o estado de desorganização detectado (FERRARI, 2002, p. 165, grifos do autor).

Segundo o artigo 4º do Decreto nº 70.553 de 17/05/1972, o PBDCT tinha um orçamento-programa trienal, elaborado pelo Ministério do Planejamento, em articulação com CNPq e submetido à aprovação do Presidente da República. Esse orçamento compreendia a programação com todas as fontes de recursos internas **e externas**, independentemente da forma ou categoria econômica da despesa que fosse realizada:

Art. 4º. A atuação integrada do sistema nacional será objeto de um instrumento de previsão, orientação e coordenação, o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), que terá como esquema financeiro um orçamento-programa trienal, cada ano revisto, acrescentando-se-lhe as previsões e indicações de mais de um ano.

§ 1º O PBDCT compreenderá a programação com todas as fontes de recursos internas e externas, seja qual for a forma de emprego ou categoria econômica da despesa a ser realizada.

§ 2º **A proposta do PBDCT será elaborada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em articulação com CNPq e submetido à aprovação do Presidente da República.**

A partir da criação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, mediante a Lei nº 6.036 de 01/05/1974, o FNDCT ficou subordinado diretamente à Presidência da República e a aplicação dos seus recursos passou a obedecer às diretrizes, aos Planos e aos programas aprovados pelo Presidente da República. Além disso, os recursos do FNDCT foram estabelecidos, mediante o artigo 7º do Decreto nº 75.225 de 15/01/1975, como principal instrumento financeiro para a execução do PBDCT:

Art. 7º A execução do PBDCT terá como **principal instrumento financeiro os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)**, instituído pelo Decreto-lei nº 179, de 31 de julho de 1969.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos do FNDCT **obedecerá às diretrizes, aos Planos e aos programas aprovados pelo Presidente da República**, por proposta do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Segundo Guimarães (1995), o FNDCT foi realmente a principal fonte de recursos destinados às atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do PBDCT:

O FNDCT é o principal instrumento financeiro do PBDCT, atuando em todo o espectro de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, da formação de recursos humanos à pesquisa básica, aplicada e de desenvolvimento. O FNDCT tem proporcionado recursos para a formação de recursos humanos e adaptação científica e tecnológica para todas as áreas de conhecimento, nas universidades e institutos de pesquisa; para a criação de uma infra-estrutura de apoio e informação técnica para a pesquisa; e, finalmente, para o desenvolvimento tecnológico da empresa nacional (GUIMARÃES, 1995, p. 26).

O penúltimo plano de desenvolvimento econômico brasileiro da década de 70, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para o período de 1975 a 1979, foi lançado mediante a Lei nº 6.151 de 04/12/1974, que também previu o FNDCT como fonte de recursos para a execução do II PBDCT:

A Execução do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT), consubstanciando os programas e projetos prioritários do sistema nacional de ciência e tecnologia, nas áreas dos diferentes Ministérios, disporá, além dos recursos normais dos Ministérios, de poderoso sistema financeiro de fundos, **principalmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e o FUNTEC (do BNDE) e aquele ligado ao CNPq**. As aplicações previstas são de Cr\$ 12 bilhões, no período 1975/1977, alcançando Cr\$ 22 bilhões a estimativa preliminar de recursos para o setor, no quinquênio (BRASIL, 1975, p. 112, grifos do autor).

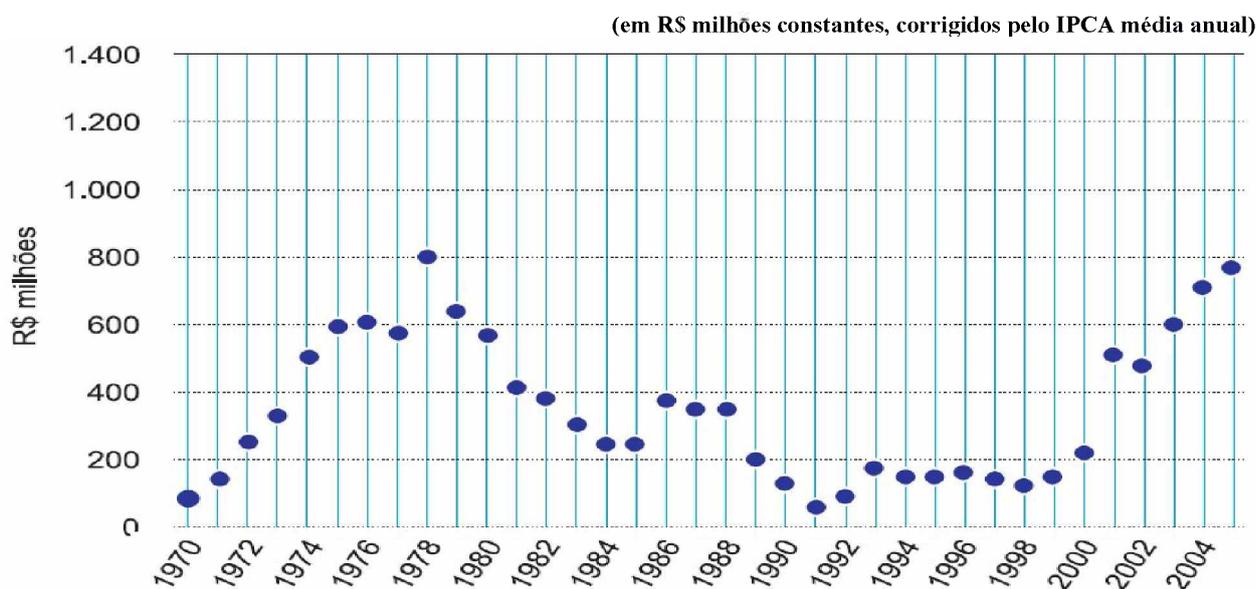
Sobre as destinações dos recursos do FNDCT, a Figura 02 apresenta o histórico das execuções entre os anos de 1970 e 2005. Esta série de dados foi disponibilizada pelo documento

oficial da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, publicado em 2006 (BRASIL, 2006).

Como apoio à análise da série das execuções dos recursos do FNDCT, Figura 02, foi utilizado o estudo de Guimarães (1995) que também analisou as execuções dos recursos do FNDCT e que utilizou duas fontes de dados: i) o *Annual Report* 1987 da Finep, onde os valores nominais foram convertidos a Cruzados de dezembro de 1987 e dolarizados, não tendo sido deflacionados os valores em dólares; ii) o Relatório Estatístico 1980/1990 editado pela Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT/PR) de março de 91, cujos valores nominais foram convertidos diretamente para o dólar e posteriormente deflacionados. Guimarães (1995) destaca ainda que optou por utilizar, entre 1970 e 1979, os valores apresentados pelo Relatório Finep (Evolução do orçamento do FNDCT, p. 10) e para a década de 80, os valores da SCT/PR (FNDCT/Execução Financeira, p. 126).

Como pode ser observado na Figura 02, a criação do FNDCT resultou em expressiva ampliação dos recursos destinados à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico entre os anos de 1970 a 1978, período denominado pela literatura como época de ouro das atividades de C&T no Brasil. Os valores das execuções financeiras do FNDCT entre 1970 e 2005, apresentados pela Figura 02, foram corrigidos, por Brasil (2006), pelo IPCA média anual.

Figura 02 – Evolução histórica da execução financeira do FNDCT entre 1970 e 2005¹¹

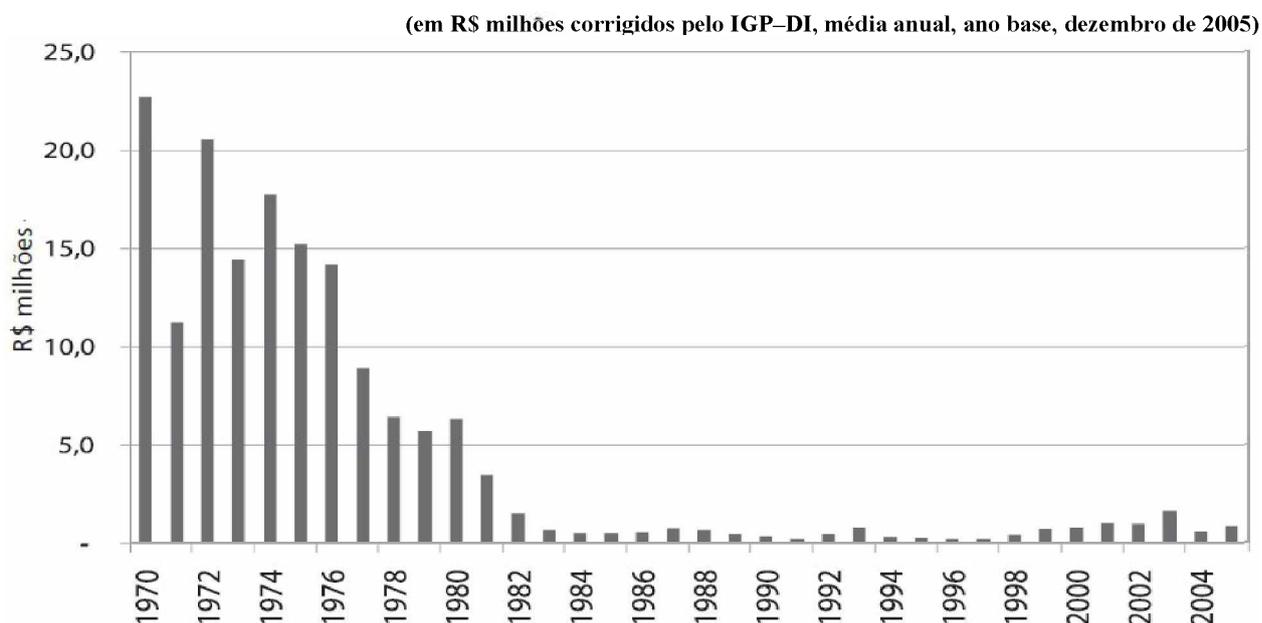


Fonte: Brasil (2006, p. 47)

¹¹ Há outros estudos como os de Guimarães (1995), Melo (2009) e Yanikian e Pamplona (2015) que apresentam séries que não são exatamente iguais aos valores listados por Brasil (2006, p. 47). Optou-se pela série de Brasil (2006, p. 47) por ser o documento oficial da 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em que participaram todos os atores, instituições e representações envolvidos com atividades de C&T no Brasil.

Entre 1970 e 1978, período de vigência do I e do II PBDCT, a execução dos recursos do FNDCT foi caracterizada por: i) aumento quase constante dos recursos disponíveis. Apenas em 1977 houve declínio em relação ao ano anterior; e ii) apoios que aliavam relação técnica com as lideranças científicas a uma relação jurídica com as universidades ou institutos de pesquisas. Segundo Guimarães (1995, p. 15), esse tipo de apoio foi chamado de "apoio institucional", modalidade de apoio a projetos isolados, que no jargão do corpo técnico, deveriam ter início, meio e fim. Esse tipo de apoio, por um lado, diferencia-se em relação aos apoios individuais e, por outro, caracteriza-se como aportes globais de recursos com vistas a implantar e consolidar uma ou várias unidades de pesquisa ou pós-graduação; iii) aumento contínuo do número de operações realizadas, que segundo Guimarães (1995, p. 14), subiram de 26 em 1972 para 201 operações em 1978. O Aumento do número de operações em proporção muito maior do que o aumento dos recursos implicou a diminuição do valor médio por operação, o que pode ser observado na Figura 03.

Figura 03 – Valores médios por projetos financiados pelo FNDCT entre 1970 e 2005



Fonte: Longo e Derenusson (2009, p. 524)

Além disso, entre os anos de 1970 e 1976, cabe destacar a qualidade das destinações dos recursos do FNDCT, que, segundo Guimarães (1995), foram destinados efetivamente às atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico:

Entre os anos de 1970 e 1976, de cada 100 cruzeiros comprometidos pelo FNDCT, apenas 36,20 foram nas duas rubricas mais vinculadas a atividades científicas

(Desenvolvimento Científico e Formação de Recursos Humanos, e Atividades de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Os 63,80 restantes foram comprometidos com pesquisa tecnológica, sendo que 32,10 **diretamente contratados com projetos desenvolvidos em empresas** (GUIMARÃES, 1995, p. 26 e 27, grifos do autor).

Guimarães (1995) destaca ainda que o período de 1971 até o final do Governo Geisel (1974 a 1979) foi marcado pela inserção privilegiada da Finep na SEPLAN e também pelo acesso da Finep aos centros decisórios da política econômica mediante coalizões burocráticas dotadas de grande eficácia:

O período que transcorre entre a atribuição à Finep da função de Secretaria-Executiva do FNDCT até o final do Governo Geisel marca uma etapa de inserção privilegiada da agência na SEPLAN, em que o acesso aos centros decisórios da política econômica era garantido por coalizões burocráticas dotadas de grande eficácia. **Essas articulações institucionais continuam, como de resto é usual, uma componente pessoal extremamente forte e explicam, em grande parte, o desembaraço com que a Presidência da Finep se articulava com o alto escalão ministerial, de um lado, e a sua ampla autonomia de atuação nas áreas científica e tecnológica, de outro** (GUIMARÃES, 1995, p. 17, grifos do autor).

Em 1976, mediante o Decreto nº 77.355 de 31/02/1976, foi aprovado o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (II PBDCT), que desdobrou os tópicos de ciência e tecnologia integrantes do II PND, e foram estabelecidas as diretrizes e prioridades para o desenvolvimento científico e tecnológico até 1979 e também, o orçamento de ciência e tecnologia até 1977.

Ainda em 1976, a Exposição de Motivos nº 252 de 31/08/1976, do Ministro do Planejamento ao Presidente da República, apresentou as diretrizes básicas do Programa de apoio financeiro ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional, visando criar mecanismos específicos para estimular a empresa nacional a realizar atividades de C&T. Entretanto, o programa teve resultados tímidos, em parte pela mudança de governo em 1978 e pela crise econômica de então, mas também em decorrência da ausência de ambiente para a inovação tecnológica, tanto no setor empresarial como na academia (BRASIL, 2006).

Em 1979, mediante a Resolução nº 01 de 05/12/1979 do Congresso Nacional, foi lançado III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND). Entretanto, ao contrário dos planos anteriores que se caracterizaram por apresentar as ações do governo sob a forma de programas e projetos prioritários, o III PND foi elaborado como um documento de diretrizes de política para orientar o modo participativo dos setores públicos e privados e os tópicos de ciência e tecnologia foram praticamente desconsiderados.

Em 1980, mediante o Decreto nº 85.118 de 03/09/1980, foi aprovado o III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (III PBDCT) e foram estabelecidas as diretrizes e

prioridades para o desenvolvimento científico e tecnológico até 1985. Entretanto, o Decreto não fez referência à previsão orçamentária para apoio financeiro à ciência e tecnologia e nem aos desdobramentos dos tópicos de ciência e tecnologia que deveriam ser integrantes do III PND. Não por acaso, o III PBDCT **destacou a instabilidade institucional e financeira nas destinações de recursos para as atividades de pesquisa:**

Um dos obstáculos mais sério diz respeito à **instabilidade institucional e financeira**, que limitam a continuidade dos programas de formação de recursos humanos e sua fixação nas instituições. (...). Atualmente, entretanto, a maior parte das pesquisas desenvolvidas nessas instituições é mantida com recursos extra-orçamentários, com conseqüente **instabilidade de suas atividades** (BRASIL, 1980, p. 05, grifos do autor).

Entre os anos de 1979 e 1984 – período marcado pelo desequilíbrio nas contas públicas brasileiras, principalmente, no contexto internacional do segundo choque do petróleo em 1979 e do aumento unilateral, por parte do *Federal Reserve* dos EUA, da taxa de juros nos EUA que aumentou também a taxa internacional – a execução dos recursos do FNDCT teve grande queda e foi caracterizada por (ver Figura 02): i) Segundo Guimarães (1995, p. 17), crise da forma habitual de apoio do FNDCT, o apoio institucional e volta aos apoios individuais que haviam sido utilizados nos anos de 1960; ii) diminuição consistente no volume de recursos executados, saindo de R\$ 800,00 milhões em 1978 e voltando a quase R\$ 200,00 milhões em 1984. Segundo Guimarães (1995, p. 17), “Os recursos disponíveis em 1984 valiam cerca de 30% do que valiam em 1978”; iii) grande aumento do número de operações. Segundo Guimarães (1995, p. 17) o número de operações realizadas mais do que triplica nesse período (saíram de 201 em 1978 para 663 em 1984). Como pode ser visto na Figura 02, o valor médio das operações despencou de mais de R\$ 20 milhões em 1970 para cerca de R\$ 800,00 mil a partir de 1983 e assim permaneceu no restante da década de 80 e 90, significando uma pulverização de recursos que, na prática, alterou o próprio caráter da atuação do FNDCT.

Entre os anos de 1985 e 1988, a execução dos recursos do FNDCT foi caracterizado (ver Figura 02): i) por relativa recuperação dos recursos, tendo-se conseguido reverter um pouco das quedas do período anterior, mas ficou muito longe dos padrões da década de 70; ii) pela recriação do MCT que teve como primeiro titular o Sr. Renato Archer, um político com larga tradição na área de C&T, que ampliou a presença dos assuntos relativos à área nas políticas de governo. Entretanto, segundo Guimarães (1995, p. 22), **não foi possível retomar o poder de barganha junto aos ministérios do Planejamento e Fazenda para prover estabilidade aos fluxos de recursos nos níveis observados na segunda metade da década de 1970** (ver Figura 02). Ainda segundo Guimarães (1995), a relativa melhoria nos recursos iniciada em 1986 não foi

duradoura devido ao agravamento da crise fiscal do Estado e das dificuldades políticas com as negociações financeira com os órgãos do Ministério da Economia:

Tudo indica que estamos em meio a um ciclo, ainda não completado, o que também prejudica a capacidade de analisar. À despeito disso, acredito que a marca mais importante do período tenha sido o aprofundamento da crise de 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 levaram, em 1991, o orçamento executado ao nível de cerca de US\$ 30 milhões** (GUIMARÃES,1995, p. 25, grifos do autor).

Entre os anos de 1986 e 1991, houve novamente forte queda dos recursos executados pelo FNDCT, saindo de quase R\$ 400,00 milhões em 1986 para cerca de R\$ 50,00 milhões em 1991 (ver Figura 02). Segundo Barbieri (1995), a partir das extinções do MCT em 1989, houve perda de recursos do FNDCT e os dispêndios da União para a C&T chegaram aos piores níveis históricos. Além disso, segundo as determinações do artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88, o FNDCT e todos os fundos existentes na data da promulgação da CF/88, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passavam a integrar patrimônio privado e os que interessassem à defesa nacional, foram extintos formalmente a partir de 05/10/1990, fato que somente foi contornado com a Lei nº 8.172 de 18/01/1991, que reestabeleceu o FNDCT retroativamente, embora não tenha conseguido resolver os problemas de recursos orçamentários do Fundo, **sem falar que o Fundo ficou na realidade extinto por mais de dois anos**. Segundo Guimarães (1995, p. 25), um dos motivos que explica essa queda nos recursos executados é a perda de prestígio, a resistência e desconfiança em relação à execução dos recursos, o que se configurou em dificuldade política de negociar recursos para o FNDCT:

Em finais de 1985 ou início de 1986, o então Diretor de Planejamento da Finep, Aloisio Teixeira, esteve em Brasília com a missão de negociar algum tipo de recurso para o FNDCT. No decorrer da discussão, ouviu de um técnico graduado da Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN (SOF), o seguinte: **"Eu sou contra o FNDCT". Essa frase é emblemática de um clima que se cristalizou, desde o início dos anos 80 (a rigor, desde o segundo governo Delfim Neto) nos órgãos responsáveis pela liberação de recursos, de resistência e desconfiança com relação ao Fundo**. Em particular nessa SOF/SEPLAN, vital para a saúde financeira de qualquer programa federal, os argumentos utilizados, com variações pequenas, batiam em duas teclas. Em primeiro lugar, **na de que o FNDCT era uma caixa preta, da qual não se conhecia o conteúdo, isto é, em que, especificamente, eram utilizados os recursos do Fundo**. A tradução desse argumento era a solicitação, em níveis cada vez mais desagregados e detalhados, das listagens das operações realizadas nos períodos anteriores (GUIMARÃES,1995, p. 25, grifos do autor).

Com a reformulação dos programas e fundos setoriais, a execução dos recursos do FNDCT volta a crescer somente a partir de 1999 (ver Figura 02), mas apenas em 2005 esses recursos se aproximaram do valor de pico alcançado em 1978, cerca de R\$ 800 milhões.

2.3 – O FNDCT no Contexto da Criação do MCT até os Antecedentes das Reformas de 1999 a 2002

As alternâncias no poder no governo federal e as variações nas condições econômicas do País, desde a constituição das bases institucionais da Política Nacional de C&T do início dos anos de 1950, provocaram alterações nas prioridades atribuídas ao setor de C&T e, por conseguinte, instabilidades na sua evolução e consolidação. Mais recentemente, o processo de reorganização do arranjo institucional de uma política científica e tecnológica sofreu grandes instabilidades institucionais depois de 1985. Após ter sido criado em 1985, o MCT foi extinto e incorporado a outros ministérios ou transformado em Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia subordinada à Presidência da República.¹² Segundo Pacheco e Corder (2010, p. 23), essas instabilidades foram refletidas em fortes limitações orçamentárias, o que refletiu em queda nas execuções dos recursos do FNDCT (ver Figura 02, item 2.2).

As dificuldades para a recuperação plena da estabilidade dos fluxos orçamentários do FNDCT, durante período de forte escassez de recursos, décadas de 1980 e 1990, levaram o Brasil a negociar empréstimo do Banco Mundial (BIRD) para as atividades de pesquisa científica. O empréstimo, que previa o investimento em quantias iguais pelo Tesouro Nacional e pelo BIRD, foi chamado de Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT (BRASIL, 2006). Segundo Barbieri (1995, p. 04), o PADCT foi criado como um plano emergencial, transitório e auxiliar ao III PBDCT, para complementar as atividades de fomento em áreas específicas e com objetivos definidos.

O PADCT, em vigor entre os anos de 1985 a 1999, agregou três características novas na organização institucional da gestão de financiamento das agências do MCT: i) priorização de

¹² Em 1985, mediante o Decreto nº 91.146, de 15/03/1985, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que vinculou institucionalmente a Finep, o CNPq e suas unidades de pesquisa. O MCT conseguiu recuperar, parcialmente, os recursos do FNDCT que haviam sido reduzidos em larga escala, em relação aos maiores níveis do ano de 1978. Em 1989, mediante o Decreto nº 97.465, de 20/01/1989, o MCT foi incorporado ao Ministério da Indústria e comércio (MDIC). Entretanto, em novembro do mesmo ano, mediante a Lei nº 7.927, de 14/12/1989, o MCT foi recriado. Todavia, em 1990, o governo Collor, mediante a Lei nº 8.028, de 12/04/1990, extinguiu novamente o MCT e o transformou em secretaria e com essa estrutura permaneceu até o ano de 1992 quando o governo Itamar Franco, mediante a Lei nº 8.490, de 19/11/1992, recriou novamente o MCT. Além disso, um exame da galeria de ministros que ocuparam o MCT/MCTIC mostra que apenas 4 ministros permaneceram no cargo por mais de 2 anos e meio: o primeiro Renato Archer (1885 a 1987), Israel Vargas (1992 a 1999), Ronaldo Sardenberg (1999 a 2002) e Sérgio Rezende (2005 a 2010). Segundo Barbieri (1995, p. 05), com a criação do MCT, que se tornou o órgão responsável pela política nacional de C&T, o CNPq foi desmembrado e transferido ao MCT. Com isso, **o CNPq perdeu as atribuições que tinha como órgão central do sistema**, passando a ser um órgão exclusivamente executor da política nacional de C&T: promoção, fomento, execução de atividades de pesquisas e prestação de serviços de difusão e de assistência técnica em áreas de C&T. Em 2011, mediante a Lei nº 12.545 de 14/12/2011, a atribuição de "Inovação" foi incorporada ao MCT que passou a se chamar Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). E, em 2016, mediante a Lei nº 13.341 de 29/09/2016, o MCTI foi transformado em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) ao incorporar o Ministério das Comunicações (MC).

áreas, já que apenas algumas áreas de conhecimento eram passíveis de financiamento, a saber: química e engenharia química, biotecnologia, geociências, novos materiais, instrumentação, educação em ciências, informação e gestão de C&T, manutenção, materiais de consumo especiais; ii) seleção por editais – os projetos a serem financiados eram selecionados por meio de editais de chamadas públicas, elaboradas pelos comitês técnicos de cada área e publicadas a qualquer tempo, sem calendário fixo; iii) múltiplas agências – o programa era gerenciado por uma secretaria executiva vinculada ao MCT, sob a orientação de um comitê de coordenação, sendo executado por três agências, Finep, CNPq e Capes (BRASIL, 2006, p. 33).

Segundo Longo e Derenusson (2009, p. 527), o PADCT, nas suas três fases e que vigorou entre os anos de 1985 a 1999, contou com três empréstimos do Banco Mundial (BIRD): US\$ 72 milhões em 06/02/1985; US\$ 140 milhões em 15/02/1991 e US\$ 66,2 milhões em 17/03/1998.

O PADCT, que operou por meio de comitês e de editais, foi dividido em três fases: PADCT I (1985 a 1990), PADCT II (1992 a 1996), e PADCT III (1998 a 2004). Entretanto, em 1999, apesar de ainda haver saldo nos recursos do empréstimo com o BIRD, o PADCT foi extinto, o que contribuiu para as discontinuidades das fontes de recursos destinados às atividades de pesquisa científicas (BRASIL, 2006, p. 34).

A redução dos recursos do FNDCT, a interrupção do PADCT e decisões de política microeconômica provocaram grande discontinuidade na Política Federal de C&T. Essa discontinuidade foi derivada das dificuldades econômicas crescentes e da pouca importância atribuída ao setor de C&T pelas principais autoridades federais da área econômica, como também da falta de evidências mais concretas dos resultados da ciência e da tecnologia para o aumento da riqueza e o desenvolvimento do País. Esta última razão, por sua vez, decorreu da falta de tradição no setor empresarial de investimento em atividades de P&D, da ausência de políticas industriais que propiciassem o advento de uma cultura de inovação nas empresas, bem como do distanciamento da comunidade acadêmica em relação ao setor produtivo (BRASIL, 2006, p. 35).

Em 1988, foi promulgada nova Constituição Federal, que, apesar de dedicar alguns artigos à área de ciência e tecnologia, em decorrência do disposto no artigo 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dessa nova Constituição, **o FNDCT foi compulsoriamente extinto**, já que o artigo 36 do ADCT estabeleceu prazo de dois anos para ratificação, pelo Congresso Nacional, de todos os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, sob pena de automática extinção. A Lei nº 8.172 de 18/01/1991, considerando que

o artigo 36 do ADCT havia extinguido o FNDCT a partir de 05/10/1990, reestabeleceu retroativamente o Fundo, a partir de 05 de outubro de 1990.

A despeito da permanência do FNDCT em meio à determinação do artigo 36 do ADCT da CF/88, o histórico das execuções financeiras do FNDCT entre os anos de 1990 e 2000 não foi promissor apesar de ter havido relativo aumento nas execuções dos recursos, que partiram de cerca de R\$ 50 milhões em 1991, menor valor de toda a série, e chegaram a cerca de R\$ 200 milhões em 2000 (ver Figura 02, item 2.2). O ano de 1991 foi o de menor execução da série e, segundo Longo e Derenusson (2009, p. 525), foi o ano que o FNDCT voltou a receber recursos de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tomados pela União: US\$ 60 milhões em 1991 e US\$ 96 milhões em 1996.

Em 1993, mediante a Lei nº 8.661 de 02/07/1993, foram aprovados os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Esses Programas, mediante a concessão dos incentivos fiscais, estimularam a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária. Os PDTI/PDTAs eram elaborados pelas empresas e submetidos à aprovação do MCT, com objetivos de gerar novos produtos ou processos, ou seu aprimoramento, mediante a execução de atividades de P&D próprias ou contratadas junto a instituições de pesquisa, com prazo de execução não superior a cinco anos e que contassem com um regime fiscal favorável.

Entretanto, o número de PDTI/PDTAs aprovados até o ano de 2002 foi baixo, por duas razões principais: a concentração das atividades de pesquisa empresarial num número ainda reduzido de empresas; e o fato do principal incentivo previsto na Lei ser o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, limitava o número de interessados, pois esse é um tributo tradicionalmente reduzido para empresas de pequeno porte no Brasil. Além disso, no final de 1997, no contexto de forte ajuste fiscal da época, foi aprovada a Lei nº 9.532 de 10/12/1997, que reduziu de forma significativa os incentivos previstos na Lei nº 8.661/1993 (PACHECO, 2007).

O período entre os anos de 1996 a 2002 pode ser caracterizado como de transição: por um lado, as contingências econômicas levaram o MCT a interromper os programas tradicionais de financiamento, mas, por outro, o Ministério lançou as bases para o processo de reconstrução da política de C&T. Isto foi feito com a criação de novas modalidades e formatos de financiamento e, principalmente, novos mecanismos para assegurar fontes de recursos mais estáveis para o setor (BRASIL, 2006, p. 35).

2.4 – Das Reformas de 1999 a 2002 aos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação

No final da década de 1990, a literatura destacava o êxito da pós-graduação em paralelo ao pior desempenho do setor privado. Isso reforçava um movimento político liderado, de um lado, por grupos que viam o desenvolvimento tecnológico a partir do progresso científico, sobretudo da pesquisa pública, o *science push*; e, de outro lado, um movimento liderado pelos defensores do financiamento prioritário das atividades de desenvolvimento tecnológico, o *market pull*. Cresciam as assimetrias nos interesses dos grupos políticos em torno das destinações de recursos ao financiamento das atividades de C&T¹³. O êxito da pós-graduação universitária criou uma forte pressão sobre a alocação dos fundos públicos; os instrumentos e as políticas de suporte à atividade de P&D empresariais passaram a ser pensadas nos termos das mesmas políticas de apoio à atividade de pesquisa acadêmica e não nos terrenos das políticas necessárias para superar o atraso tecnológico do parque industrial brasileiro (PACHECO, 2007).

Nesse sentido, as reformas de 1999 a 2002 partiram da visão de que a fragilidade do lado empresarial da política tecnológica brasileira não tem causa única e está associado ao elevado grau de transnacionalização da economia e à dinâmica da substituição de importações. O longo período da substituição de importações brasileiro permitiu a construção de um parque industrial amplo e diversificado e a forte participação da grande empresa estrangeira nesse processo abreviou os passos da industrialização e permitiu um mecanismo ágil de transferência de tecnologia. De resto, para muitas empresas de capital nacional esse acesso à tecnologia deu-se através da importação de máquina e equipamentos. Os avanços mais sensíveis – em termos de capacitação tecnológica local – foram alcançados nos setores estatais, marcadamente nas áreas de petróleo, mineração, telecomunicações e aeronáutica. Entretanto, muitos desses resultados foram sendo postos em xeque pela crise de financiamento público da década de 80 (PACHECO, 2007).

Além disso, uma série de outras questões contribuíram para essa fragilidade: a instabilidade econômica das décadas de oitenta e noventa; as orientações de curto prazo das políticas econômicas; a fragilidade fiscal; a crise do setor produtivo estatal e as privatizações; a pequena escala dos grupos nacionais privados; a escassa cooperação entre empresas; a baixa inserção internacional da empresa brasileira e das subsidiárias estrangeiras; a ausência de um

¹³ Segundo Rosenberg (2006), na visão *science push*, a ideia era de que mais ciência determina mais tecnologia e que isso, por sua vez, seria condição suficiente para alavancar o desenvolvimento socioeconômico. Segundo Barbosa (2012, p. 24), com essa visão, o Estado brasileiro investiu pesadamente na pesquisa básica e na formação de recursos humanos, acreditando que, com essa iniciativa, a criação de novas tecnologias fluiria do contexto acadêmico para o mercado naturalmente, culminando com desenvolvimento industrial e econômico.

sistema de institutos de pesquisa não universitário; e a inadequação do aparato institucional de política de C&T (PACHECO, 2007).

Ainda no final dos anos de 1990, como revela Brasil (2002), havia consenso de uma histórica desarticulação entre a política tecnológica brasileira e as políticas industriais de desenvolvimento. Entretanto, na leitura de Pacheco (2007a), superar a crônica instabilidade da alocação de recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico era o desafio principal para o início das reformas que culminaram em 1999 na criação dos programas ou fundos setoriais de C&T:

A argumentação em defesa da criação dos Fundos era clara: **superar a crônica instabilidade da alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico.** Mas ia além ao propor articular os diversos atores envolvidos na implementação das políticas setoriais. Os Fundos se propunham a também inovar na gestão, valendo-se da experiência positiva do PADCT. Essa dimensão setorial e a importância dada ao planejamento das ações – que mais tarde culminariam na criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e na elaboração de documentos de diretrizes estratégicas para todos os Fundos – acabaram perdendo importância ao longo do tempo, em paralelo ao aumento dos recursos (PACHECO, 2007a, p. 192, grifos do autor).

A criação dos Programas ou Fundos Setoriais de C&T foi destacada por Brasil (2016) como sendo o renascimento dos financiamentos às atividades de C&T no Brasil:

Depois de enfrentar um período de profunda escassez de recursos, durante a crise fiscal dos anos de 1980 e 1990, o FNDCT passou por um processo de renascimento, que lançou as bases que conserva até os dias de hoje. Tal processo se baseou na criação, entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, de 16 Fundos Setoriais que passaram a ser abrigados no “guarda-chuva” do FNDCT (BRASIL, 2016, p. 29).

Como fonte de recursos não reembolsáveis, os Programas ou Fundos Setoriais de C&T foram criados a partir de 1997, com o objetivo de estabelecer fontes mais estáveis de recursos, adicionais e complementares às fontes existentes. Como relatado no próximo capítulo, foi criado então, no âmbito do FNDCT, mediante o Decreto nº 2.851 de 30/11/1998, que regulamentou a Lei nº 9.478 de 06/08/1997, o primeiro Programa de Amparo à Pesquisa de C&T aplicado à indústria de Petróleo e Gás Natural. Com essas legislações, parte dos *royalties* gerados a partir da exploração de petróleo e gás natural foram destinados a financiar atividades de pesquisa científica e tecnológica do setor. O início das operações do Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural ocorreu em 1999, com aplicações da ordem de R\$ 37 milhões (PACHECO, 2007).

Seguindo o exemplo do programa de amparo à indústria de Petróleo e Gás Natural e a partir de diagnósticos realizados em 1999, foi proposta a criação de um conjunto de Fundos Setoriais com aprovação de cerca de 15 leis, conforme **Quadro 02**. Criava-se a perspectiva de alterar de forma substantiva o panorama **das destinações de recursos não reembolsáveis** para financiamento das atividades de C&T no Brasil, e de modificar o relacionamento das instituições

como o MCT e de suas Agências de Fomento (CNPq e Finep) com os demais órgãos setoriais da União, e também dos Estados e Municípios.

Quadro 02 – Cronologia do FNDCT

Períodos	Principais Acontecimentos
1969	Instituição do FNDCT pelo Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969.
1985	1ª Conferência Nacional de CT&I (Livro Verde, editado em julho de 2001) foi convocada em 1985 e foi realizada em cinco reuniões de trabalho.
1991	Restabelecimento do FNDCT pela Lei 8.172 de 18/01/1991.
1998	Instituição do programa de amparo à P&D da indústria do petróleo e gás natural: Decreto nº 2.851 de 30/11/1998.
2000	Instituição do programa de amparo à P&D do setor elétrico: Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.
2000	Instituição do programa de amparo à P&D do setor espacial: Lei nº 9.994, de 24 de julho de 2000.
2000	Instituição do programa de amparo à P&D dos setores de recursos hídricos e minerais: Lei nº 9.993, de 21 de julho de 2000.
2000	Instituição do programa de amparo à P&D do setor de transportes terrestres: Lei nº 9.992, de 24 de julho de 2000.
2000	Instituição do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa: Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000.
2001	Instituição do programa de amparo à P&D do setor aeronáutica: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.
2001	Instituição do programa de amparo à P&D do setor de agronegócio: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.
2001	Instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia, apoiado pela categoria de programação específica do orçamento federal, CT-Amazônia do FNDCT: Decreto nº 6.008, de 29/12/2006.
2001	Instituição do programa de amparo à P&D do setor de biotecnologia: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.
2001	Instituição do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação de que trata o § 18 do art. 11 da Lei nº 8.248, de 23/10/1991, apoiado pela categoria de programação específica do orçamento federal destinada ao FNDCT – CTInfo (tecnologia da informação).
2001	Instituição do financiamento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, mediante a criação da categoria orçamentário “Fundo de Infraestrutura (CT-Infraestrutura)”, conforme Decreto nº 3.807, de 26 de abril de 2001.
2001	Instituição do programa de amparo à P&D do setor de saúde: Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001.
2001	Aprovação da Lei nº 10.197/2001 que alterou a estrutura decisória do FNDCT ao instituir um Comitê Gestor Interministerial cujas competências foram: definir as diretrizes gerais e o plano anual de investimentos; acompanhar a implementação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados.
2001	2ª Conferência Nacional de CT&I (Livro Branco) foi realizada em setembro de

Períodos	Principais Acontecimentos
	2001 e, precedida de conferências regionais .
2004	Instituição do programa de amparo à P&D do setor de transporte aquaviário e construção naval: Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.
2004	Edição da Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, que alterou a estrutura decisória de governança do FNDCT ao instituir o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais.
2005	3ª Conferência Nacional de CT&I foi realizada em novembro de 2005 e, precedida de conferências regionais .
2007	Aprovação da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 que alterou: i) a estrutura decisória de governança do FNDCT; ii) destinação de cursos para <i>funding</i> de crédito (recursos reembolsáveis para o fundo); iii) formalização das ações transversais que passou a permitir a destinação de recursos de forma desvinculada dos setores de onde se originaram as receitas.
2010	4ª Conferência Nacional de CT&I (Livro Azul) foi realizada em maio de 2010 e, precedida de conferências regionais .
2010	Edição das Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010, cujos principais resultados foram: criação do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT; e transferências de competências do Conselho Diretor do FNDCT para o Comitê de Coordenação Executiva.
2015	Aprovação da Emenda Constitucional – EC nº 85 de 26/02/2015 que fortaleceu as atividades de CT&I na Constituição Federal.

Fonte: elaboração do autor.

Cabe sublinhar que os chamados “Fundos Setoriais” surgem como categorias orçamentárias de receitas vinculadas a finalidades específicas, ou seja programas setoriais de C&T (PACHECO, 2007). Cada programa setorial foi instituído por legislação própria, estabelecendo finalidades, fontes de recursos, destinações e modalidades de destinação de recursos. As legislações dos respectivos programas setoriais encontram-se organizadas no Quadro 02.

De forma geral, os programas setoriais foram institucionalizados com as seguintes características: i) definição de fontes de receitas variando de acordo com o setor e/ou área de conhecimento; ii) formação de comitês gestores, refletindo interesses de grupos de pressão, como dos órgãos públicos, das entidades de classe (meio empresarial, comunidade científica e tecnológica, etc.); iii) formatação de um aparato legal e institucional para o funcionamento do Programa, como por exemplo uma secretaria-executiva; e iv) estruturação das normas do Programa, como a definição de suas diretrizes básicas, sua área de atuação e seu regulamento operacional (PACHECO, 2007).

Focados em setores considerados relevantes ou estratégicos, onze fundos setoriais foram instituídos para destinar recursos conforme programas setoriais (“verticais”) de C&T, e dois com foco em atividades transversais associadas às necessidades de infraestrutura de C&T e inovação

tecnológica das empresas: o fundo de interação universidade-empresa, que ficou conhecido como verde-amarelo (CT-Verde-Amarelo) e o CT-Infra. Nos anos seguintes, foi aprovada a criação de cinco novos fundos, chegando, no auge das reformas, ao total de dezesseis programas ou fundos setoriais de fomento às atividades de C&T como por exemplo: setor elétrico (Lei nº 9.991 de 24/07/2000); setor de transportes terrestres (Lei nº 9.992 de 24/07/2000); setores de recursos hídricos e minerais (Lei nº 9.993 de 21/07/2000); setor espacial (Lei nº 9.994 de 24/07/2000); estímulo à interação universidade-empresa (Lei nº 10.168 de 29/12/2000); setores do agronegócios, aeronáutico, biotecnologia e saúde (Lei nº 10.332 de 19/12/2001) (Ver Quadro 02).

Com a criação dos programas setoriais e fundos (categorias orçamentárias) correlatos, a execução dos recursos do FNDCT voltou a crescer a partir de 2000 (ver Figura 02, item 2.2), mas somente em 2005 esses recursos se aproximaram do valor de pico alcançado em 1978, cerca de R\$ 800 milhões. Os recursos do FNDCT, destinados às atividades de C&T, aumentaram em cerca de 300% entre 2000 e 2005: partiram de cerca de R\$ 200 milhões em 2000 e chegaram a cerca de R\$ 800 milhões em 2005, o que pode ser atribuído às reformas iniciadas no ano de 1999 (ver Figura 02, item 2.2).

Entre os anos de 2000 a 2005, a efetiva execução orçamentária do FNDCT ficou muito aquém dos valores arrecadados. Segundo Pacheco (2003), em função das metas de ajuste fiscal, o Governo Federal, nesse período, já fazia contingenciamentos dos recursos do FNDCT para cumprir metas de superávit primário. Nesse período, os recursos contingenciados já se tornaram mais importantes do que os destinados às atividades finalísticas de C&T, já que em vários anos da série, **os contingenciamentos superaram 60% dos valores aprovados nas leis orçamentárias** (PACHECO, 2003).

Cabe ressaltar que a criação dos programas setoriais de C&T e fundos correlatos ocorreu *pari-passu* ao processo de construção de um consenso para a pacificação das disputas entre grupos de pressão por recursos destinados a atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico. A maior evidência da construção desse consenso foi a elaboração entre 2001 e 2003 do projeto que na aprovação da Lei nº 10.973 de 02/11/2004 (conhecida como Lei de Inovação). Esta Lei regula as relações entre as atividades das instituições de pesquisa científica e as atividades de desenvolvimento tecnológico das empresas, mediante três conjuntos de medidas com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos artigos 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal: i) estímulo à construção de ambientes

especializados e cooperativos de inovação; ii) estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; iii) incentivo à inovação na empresa. Em síntese, a Lei de Inovação tem com o objetivo facilitar a cooperação e parceria entre atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico da economia brasileira.

Nesse marco legal de C&T, foi lançada em 2004 a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2004-2008), com estes objetivos: incentivar a inovação tecnológica nas cadeias produtivas, através de ações executadas em articulação com órgãos e instituições do governo e entidades parceiras dos setores público e privado; desenvolver e difundir soluções e inovações tecnológicas voltadas à melhoria da competitividade de produtos e processos das empresas nacionais; e ampliar as condições de inserção da economia brasileira no mercado internacional (BRASIL, 2006a).

A PITCE – que teve como objetivo incrementar a competitividade das empresas – foi pensada para fazer parte de um conjunto de ações que comporiam uma estratégia de desenvolvimento para o crescimento sustentável, geração de emprego e inclusão social. A política também visou articular investimentos em infraestrutura, ampliação de crédito com projetos de promoção do desenvolvimento regional (BRASIL, 2006, p. 42).

Para dar continuidade à PITCE, em 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010) com o objetivo de fortalecer a economia do País, sustentar o crescimento e incentivar a exportação, acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (BRASIL, 2008).

Em 02/08/2011, foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM) (2011-2014) que tinha por objetivo articular medidas de apoio à competitividade do setor produtivo brasileiro. Essas medidas foram organizadas em três blocos, que tinham os seguintes propósitos: i) redução dos custos dos fatores de produção e oferta de crédito para investimentos; ii) desenvolvimento das cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; iii) promoção das exportações e defesa do mercado interno (BRASIL, 2014).

Além disso, o PBM visava também: i) evitar os efeitos deletérios, sobre a indústria brasileira, dos desdobramentos produtivos da crise financeira mundial de 2008, que resultou na apreciação das moedas dos países ricos relativamente aos emergentes e motivou o acirramento da competição global tanto nos mercados externos quanto no mercado doméstico; e ii) promover o crescimento da indústria brasileira por meio da redução de custos e de ganhos sustentados de produtividade (BRASIL, 2014).

Cabe relatar a articulação entre esses planos e os planos específicos da Política Nacional de CT&I, que estabeleceram diretrizes, embora não observadas pelo MCTI, para destinações do FNDCT. Por exemplo, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI), lançado em 2007 para ter vigência até 2010, constituiu instrumento de orientação das ações de Estado nas atividades de C&T, delineando programas e direcionando recursos do orçamento federal no âmbito da PDP (BRASIL, 2010). O PACTI teve como objetivo intensificar a interação com as demais políticas de Estado, buscando articular os instrumentos do PACTI com os da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); da política de saúde, expressa pelo programa Mais Saúde: direito de todos; do Plano de Desenvolvimento da Agropecuária (PDA) e do Plano de Aceleração do Crescimento da Infraestrutura (BRASIL, 2010).

De forma geral, todos os planos ou políticas industriais de desenvolvimento econômicos dos governos brasileiros fizeram referência à importância dos recursos para financiar atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e, guardadas as devidas proporções, destacaram os efeitos que essas atividades tinham sobre os outros segmentos da economia e o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Capítulo 03

A Problemática do FNDCT

Neste capítulo, procura-se identificar como a literatura apreende a problemática da estrutura decisória do FNDCT¹⁴ desde as reformas de 1999-2002 até a crise financeira atual, destacando como as alterações na estrutura decisória do FNDCT introduziram vários pontos de ruptura na gestão compartilhada desse Fundo, prevista pelas reformas de 1999-2002, descritas no final do capítulo 02. Na abordagem da Ação Pública, conforme Lascoumes e Le Galés (2012, p. 59), como assinalado no Capítulo 01, pode-se inferir que essa gestão compartilhada representaria uma forma de governança que coordenaria a participação de atores, de grupos de pressão e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente.

Como relatado no item 2.4, a partir de 1997, ao longo das reformas acima mencionadas, foram aprovadas várias leis e decretos visando dar mais estabilidade aos recursos do FNDCT destinados a projetos de P&D das 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 orçamentária específicas do FNDCT denominadas “Fundos Setoriais”¹⁵, categorias essas que são nada mais do que as origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, programa de “desenvolvimento científico e tecnológico” de um determinado setor.¹⁶

¹⁴ Parte desta seção foi apresentada como artigo para o I Seminário de Avaliação de Políticas de CT&I e foi publicada nos Anais do seminário: <https://www.cgce.org.br/web/seminarioavaliacaocti/anais> (LEAL e ÁVILA, 2018) e posteriormente foi publicado como artigo na Revista Parcerias Estratégicas, CGEE, volume nº 23, número 47, dezembro de 2018 (LEAL e ÁVILA, 2018a).

¹⁵ 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 “fundos setoriais” de C&T. Nessa pesquisa, 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 nº 3440/2013 e nº 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 3081-53/2008 – 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”**. O Acórdão nº 3440/2013 – 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”.

¹⁶ 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

Os Programas Setoriais de C&T, instituídos como fonte de recursos não reembolsáveis, foram estruturados sob o modelo de decisão da gestão compartilhada. Esse modelo de governança exigia que todos os atores e instituições interessados e atingidos deveriam participar das deliberações sobre as alocações dos recursos.

Nesse sentido, as reformas visavam a **gestão compartilhada** com diversos representantes dos atores e instituições do Sistema Nacional de C&T e a estabilidade dos fluxos de arrecadação de recursos, como atesta esta citação da 2ª Conferência Nacional de CT&I:

Além do crescimento e da almejada estabilidade do financiamento, a criação dos Fundos Setoriais lança as bases para uma gestão orientada para resultados, melhor distribuição regional dos recursos, maior articulação entre as várias áreas e níveis de Governo e melhor interação entre a comunidade acadêmica e o setor produtivo. **Ao selecionar programas estratégicos, por meio dos respectivos Comitês Gestores, conferir estabilidade ao financiamento e definir a aplicação dos recursos por meio da gestão compartilhada**, os Fundos constituem proposta inovadora de política pública no campo da Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2002, p. 43 e 44, grifos do autor).

A origem atual da estrutura decisória da governança do FNDCT está na Lei nº 10.197, de 14/02/2001, que alterou as fontes de receitas e as destinações dos recursos do FNDCT (criado pelo Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969 e restabelecido pela Lei nº 8.172 de 18/01/1991). Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001, e que foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540 de 12/11/2007; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas e fundos setoriais de C&T.

Para atender ao princípio da vinculação, que visa prover maior estabilidade aos recursos da Política Nacional de CT&I, a estrutura decisória das destinações do FNDCT, originária das reformas de 1999 a 2002, estabelecia que as decisões sobre a aplicação da totalidade dos recursos arrecadados seriam tomadas pelos Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais, compostos por representantes do governo (ministérios afins e agência reguladora do setor), da comunidade científica, das agências executoras, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e do setor privado relacionado com a área de interesse de cada fundo.

(agronegócio); CT-Amazônia; CT-Biotec. (biotecnologia); CT-Energ. (energia elétrica); CT-Espacial (setor espacial); CT-Hidro (recursos hídricos); CTInfo (tecnologia da informação); CT-Infra-estrutura; CT-Mineral (setor mineral); CT-Petro (petróleo e gás natural); CT-Saúde (saúde); CT-Aquaviário (transporte aquaviário e construção naval); CT-Transporte (transportes terrestres); CT-Inovar Auto (veículos automotores); CT-Verde-Amarelo-Fomento.

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 dos anos de 2004 e 2007, como indicado nas legendas da Figura 04, foram aprovadas – mediante a Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, a Lei nº 11.540 de 12/11/2007 e as Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010 – grandes mudanças no arranjo político-institucional original da governança do FNDCT. Também as destinações dos recursos do FNDCT foram divididas em reembolsáveis e não reembolsáveis e foram destinados às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e às atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC) que são outras atividades relacionadas ao apoio à inovação nas empresas.¹⁷

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

- a) projetos de instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e de cooperação entre ICTs e empresas;
- b) projetos de P&D de empresas (subvenção econômica);
- c) equalização de encargos financeiros nas operações de crédito; e
- d) ações transversais, nos termos do parágrafo 4º do artigo 14 da Lei nº 11.540/2007.

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 setores que originaram as receitas. Ou seja, a execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas das destinações dos recursos.¹⁸ 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.

¹⁷ Doravante, considera-se, conforme a orientação do MCTI, fundamentado no Manual Frascati (2007), Atividades de Ciência e Tecnologia (C&T) como compostas pelas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) mais as atividades Científicas e Técnicas Correlatas (ACTC).

¹⁸ O artigo 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 CT&I 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 Executiva do FNDCT que elege discricionariamente setores ou áreas, sem vinculação com os programas de C&T estabelecidos em lei, para receber recursos do FNDCT.

Quanto à parcela reembolsável, nos termos do mesmo artigo 12 da Lei nº 11.540/2007, até 25% de todas as receitas registradas nas categorias de programação orçamentária (ou seja, nos fundos setoriais), passou a ser destinada a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de operações de crédito, empréstimos concedidos à Finep.

Entretanto, as Leis em vigor até o ano de 2006 que regulamentavam o FNDCT – Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969, alterado pela Lei nº 10.197 de 14/02/2001 – 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 Empresa, eles foram estabelecidos pelo artigo 9º do Decreto nº 1.808 de 07/02/1996 e não havia previsão de destinações 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 12/11/2007 alçou, assim, a Finep, não apenas como um agente executor do FNDCT, mas também como um ator interessado nas destinações dos recursos do Fundo que passou a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T pelas destinações desses recursos.

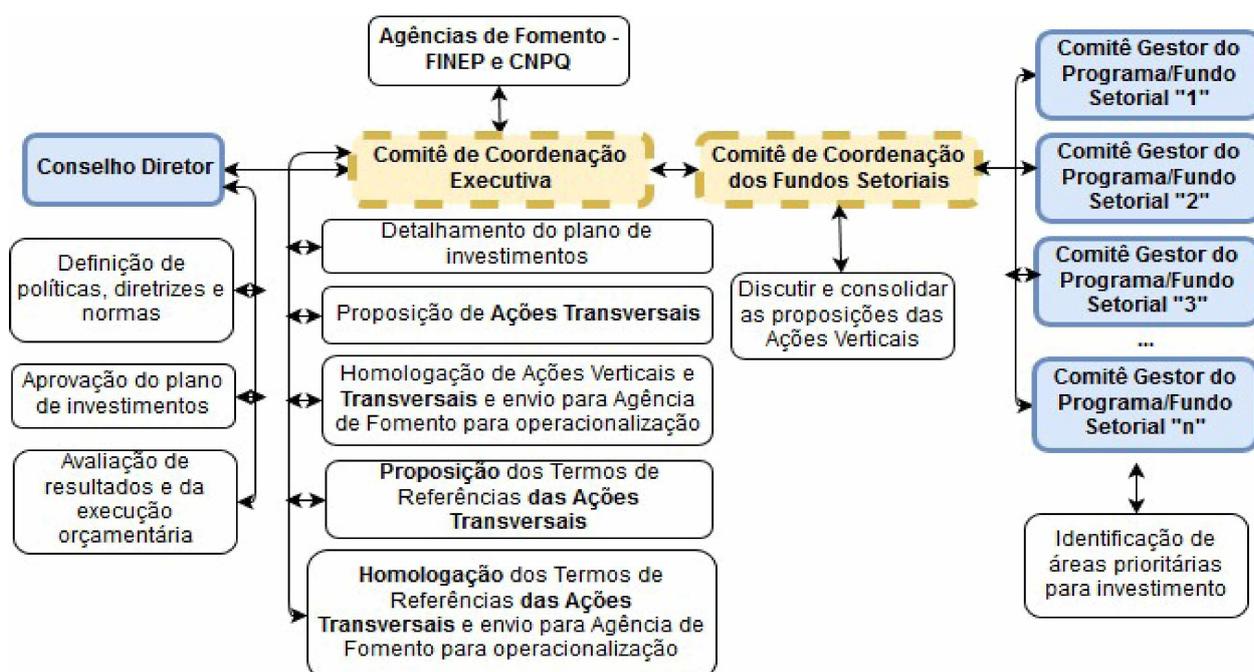
3.1 – Estrutura Decisória da Governança do FNDCT: Principais Alterações

Com as mudanças ocorridas entre 2004 e 2010, o arranjo político-institucional da governança desse Fundo culminou numa estrutura decisória das destinações reembolsáveis e não reembolsáveis que perdura até hoje:

- a) um conselho diretor do FNDCT;
- b) um comitê de coordenação executiva;
- c) um comitê de coordenação dos programas e fundos setoriais;
- d) 14 comitês gestores de programas e fundos setoriais; e
- e) por 2 comitês gestores de programas e fundos não setoriais (CT-Infra e CT-Verde-Amarelo).

A Figura 04 apresenta as principais alterações do arranjo político-institucional da estrutura decisória da governança do FNDCT e algumas de suas competências na gestão desse Fundo.

Figura 04 – Arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT



Legendas:

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: Elaboração do autor.

A partir dessas significativas alterações no arranjo político-institucional da governança do FNDCT instituído pelas reformas 1999-2002, a estrutura decisória da governança desse Fundo culminou numa complexa estrutura de poder, acrescentando além do Comitê Gestor Interministerial, substituído pelo Conselho Diretor, e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais), as seguintes instâncias: o Comitê de Coordenação Executiva, cuja instituição ocorreu mediante a Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010; e o Comitê de Coordenação dos fundos setoriais, instituído pela Portaria MCTI nº 151/2004 e previsto pela própria Lei nº 11.540/2007.

Em 2013, a complexidade da atual estrutura decisória da governança do Fundo foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União (TCU), mediante o Acórdão nº 3.440/2013 – TCU – Plenário, que concluiu: “Uma das possíveis causas que dificultam a elaboração de políticas e diretrizes pelo Conselho Diretor do FNDCT é o **complexo sistema de governança do fundo**” (BRASIL, 2013, p. 12, grifos do autor).

Para Brasil (2016), essa complexidade ficou evidente ao enumerar as instâncias e atribuições no processo de decisões das destinações dos recursos do FNDCT:

O sistema de gestão do FNDCT é notadamente complexo, sendo composto pelo Conselho Diretor do fundo, pelo Comitê de Coordenação Executiva, pelo Comitê de

Coordenação dos Fundos Setoriais, por 14 Comitês Gestores de Fundos Setoriais e por 2 Comitês Gestores de Fundos Não Setoriais (CT-Infra e FVA). Como destacado durante as audiências públicas, são mais de 150 gestores. Além disso, a Finep atua como secretaria executiva do fundo (BRASIL, 2016, p. 77, grifos do autor).

Para efeito de uma descrição geral dessa estrutura, o Conselho Diretor surge na Lei nº 11.540 de 12/11/2007 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, dentre outras, as competências de recomendar aos Comitês Gestores, em relação aos recursos destinados por lei em programação específica, medidas destinadas a compatibilizar e articular as políticas setoriais com a Política Nacional de C&T, 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 13/08/2009, assegurou que o Conselho Diretor é presidido pelo Ministro do MCTI e integrado por representantes de diversos ministérios, dentre esses (um representante do MPOG e um representante do MF¹⁹), pelos presidentes da Finep, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (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 ciência e tecnologia.

O Comitê de Coordenação Executiva²⁰, embora não previsto na Lei nº 11.540/2007, foi instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010 – composto

¹⁹ O Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao participarem 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 no Conselho Diretor do FNDCT. Com isso, esses Ministérios passaram a ser também atores/instituições interessados nas destinações de recursos do FNDCT e passaram a concorrer com os outros atores das outras áreas de C&T para destinar os recursos do Fundo ao Tesouro Nacional.

²⁰ Ao longo de várias alterações de legislações e com a instituição do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, o poder de influência da instituição MCTI sobre as decisões de alocações de recursos do FNDCT aumentou muito. Esse aumento de poder da instituição MCTI foi demonstrado pelos Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014, nº 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 que 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 utilizadas 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. Dentre os atores/instituições, identificados pelos Acórdãos do TCU, que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT para as “substituições de fontes”, estão: MCTI, MPOG, CNPq, CGEE. Ainda sobre o aumento de poder da instituição MCTI com a criação do Comitê de Coordenação Executiva, cabe citar o relatório da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU: Sobre o Comitê de Coordenação Executiva (CCE), criado por meio da Instrução Normativa CD-

“exclusivamente” pelo Secretário Executivo e secretários do MCTIC, além dos presidentes da Finep e do CNPq. Dentre as competências atribuídas pela Instrução Normativa nº 2/2010 estão as de: identificar e recomendar as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos das ações setoriais e submeter à aprovação dos Comitês Gestores e Comitê de Coordenação; coordenar a elaboração dos termos de referência das “ações transversais”, e aprová-los e encaminhá-los às agências para elaborações de editais, chamadas públicas e encomendas mediante ações “transversais” e “verticais”; e articular e coordenar o acompanhamento e avaliação geral das ações do FNDCT.

O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – previsto na Lei nº 11.540/2007 e instituído pela Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004 e cuja presidência foi atribuída ao MCTI – é composto pelos presidentes dos Comitês Gestores, pelos presidentes 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 22/12/2010. Dentre as competências atribuídas a esse Comitê estão as de: promover a gestão operacional integrada das ações setoriais com o apoio da Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (ASCOF/MCTI); coordenar a elaboração dos planos de investimentos para detalhamento pelos Comitês Gestores; coordenar a elaboração e aprovar os termos de referência das ações setoriais; elaborar termos de referência para orientar à utilização dos recursos destinados no orçamento para as ações setoriais e submeter à deliberação do Comitê de Coordenação Executiva.

Os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, instâncias decisórias originárias do FNDCT, foram instituídos individualmente pelas respectivas leis criadoras dos programas setoriais de C&T. Em geral, a composição dos Comitês Gestores inclui um representante do MCTIC, que o preside; representantes dos ministérios; de agências reguladoras e de empresas públicas ligadas ao setor específico, além de representantes dos setores industrial e acadêmico. Dentre 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.

FNDCT nº 02, 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 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, 2016a, p. 74).

Entretanto, a partir da Lei nº 11.540/2007 e das subsequentes Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010, 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 vem se transformando no centro de poder do FNDCT em detrimento do Conselho Diretor, do Comitê de Coordenação e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

Além dessas alterações significativas ocorridas no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT, a partir da Portaria MCTI nº 151/2004, da Lei nº 11.540/2007 e das Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010, também os objetivos do FNDCT sofreram profundas alterações, com a finalidade de: a) desvincular, mediante ações transversais, a aplicação das receitas nos programas de financiamento (das atividades de P&D) previstos nas normas que os criaram, que são as leis e regulamentos dos Fundos Setoriais de C&T; b) destinar parte dos recursos desses fundos setoriais, outrora previstos para programas vinculados, ao financiamento reembolsável (crédito) para projetos das empresas inovadoras, mediante empréstimos à Finep de até 25% de todas as receitas²¹; e, c) estabelecer a necessidade de avaliação dos resultados e dos impactos das ações específicas dos Fundos Setoriais, e das ações transversais.

3.2 – A Literatura sobre as Alterações na Estrutura Decisória da Governança do FNDCT e as Implicações dessas Alterações

A maioria dos estudos sobre o FNDCT tendem a enfatizar os aspectos positivos das mudanças nas legislações desse fundo. Para 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”.

Sobre a execução das ações transversais no FNDCT, que foram iniciadas juntamente com o processo de desestruturação do arranjo político-institucional original da governança do FNDCT, há estudos, como os de Nascimento e Oliveira (2013), que concluem que elas se mostraram, na prática, como instrumento de pulverização dos recursos dos fundos setoriais²²:

²¹ Antes da Lei nº 11.540/2007, o financiamento reembolsável da FINEP era realizado basicamente com recursos próprios e recursos captados de terceiros, principalmente do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), extinto em 2010 e, também, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL).

²² Em análise para período posterior ao ano de 2008 estudado por Nascimento e Oliveira (2013), o Tribunal de Contas da União constatou forte desvirtuamento do FNDCT na execução dessas ações transversais, o que ficou

Contrapondo-se à justificativa declarada para sua introdução, as ações transversais **têm se mostrado, na prática, muito mais um instrumento de pulverização dos recursos dos fundos setoriais do que de efetivação de políticas estratégicas**. Pelo menos isto é o que pode ser observado quando são confrontados os projetos apoiados e a realocação de recursos engendrada pelas ações transversais com os temas, as áreas e os setores estratégicos estabelecidos pelos documentos oficiais de política. Os dados disponíveis sugerem que tais ações não proporcionaram, **entre 2004 e 2008, nem um redirecionamento dos recursos a temas estratégicos não contemplados por CTs específicos**, nem a redistribuição dos recursos entre os CTs existentes, nem uma maior indução à participação de empresas nos projetos apoiados (NASCIMENTO e OLIVEIRA, 2013, p. 73/74, grifos do autor).

Seguindo a mesma abordagem de Nascimento e Oliveira (2013), Corder (2008) afirma que a criação das ações transversais desqualificou o modelo de gestão compartilhada constituído nas reformas dos programas ou fundos setoriais de 1999 a 2002:

Importantes alterações foram verificadas na gestão destes fundos setoriais, mas duas merecem destaque: a ênfase na aprovação por meio de editais, em detrimento das demais formas de submissão das propostas, o que implica uma maior intervenção do governo sobre o perfil dos projetos e áreas do conhecimento a serem beneficiadas. Outra alteração foi **a criação das chamadas “ações transversais”, permitindo que os recursos dos fundos sejam alocados em setores que não aqueles provedores de recursos financeiros**. Esta solução, de certa forma, **desqualificou o modelo de gestão compartilhada**, que se constituía na grande novidade destes fundos (CORDER, 2008, p. 93, grifos do autor).

A desestruturação do modelo de gestão compartilhada a partir da implementação das ações transversais também foi destacada por (Pacheco e Corder, 2010):

A lógica dos Fundos Setoriais deveria ser a de uma gestão compartilhada, com participação do setor privado e da academia nos comitês gestores. **As Ações Transversais, porém, se sobrepõem a este modelo de gestão**, em nome da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PICTE). Mas não é claro qual o sentido estratégico destas ações e não há documentação técnica capaz de justificar essa alocação, como havia no passado. Também não se tem obedecido à determinação legal de que os Fundos devam ter documentos de diretrizes que orientem a alocação de recursos. Ou seja, **falta suporte técnico qualificado para as decisões e um modelo de gestão compatível com a relevância que adquiriram os Fundos Setoriais**. **O setor privado, e também o acadêmico, é um ente ausente da gestão dos recursos e das definições estratégicas** (PACHECO e CORDER, 2010, p. 38, grifos do autor).

Entretanto, no entendimento de Rezende (2007), ministro do MCT entre 2005 e 2010, foi importante inserir na Lei nº 11.540/2007 as desvinculações das aplicações dos recursos do FNDCT em relação às origens das fontes de receitas, para possibilitar o apoio a ações mais abrangentes e programáticas. Rezende (2007) destaca que, a partir dessa inserção na lei do FNDCT, o Conselho Diretor passou a decidir sobre o percentual dos recursos dos Fundos a ser utilizado para apoiar ações abrangentes, de forma desvinculada das fontes de receita. A leitura de Rezende (2007) é de que essa desvinculação aumentou a disponibilidade de recursos para as

consubstanciado nos seguintes julgados: Acórdão nº 686/2005 - TCU – Plenário; Acórdão nº 3081/2008 - TCU - Plenário; TC-002.105/2012-8 que resultou no Acórdão nº 2000/2012 - TCU - Plenário; TC nº 015.995/2012-7 que resultou no Acórdão nº 3440/2013 - TCU – Plenário.

atividades de C&T. Rezende (2011, p. 03) destaca que "A contínua ampliação do FNDCT, associada à criação das Ações Transversais, possibilitaram ao MCT financiar de maneira mais abrangente e mais sistemática o Sistema Nacional de CT&I". Entretanto, o ex-ministro não previu a possibilidade de essa desvinculação desvirtuar a utilização dos recursos do FNDCT para serem utilizados em atividades não previstas nas leis que criaram os Programas Setoriais de C&T e comprometer o futuro desses programas ou fundos setoriais.

Para Melo (2009), esses programas e fundos setoriais de C&T foram fundamentais para estruturar um novo sistema de financiamento a P&D no Brasil. Melo (2009) analisou a evolução das aplicações dos recursos em atividades de P&D em dois períodos: entre 1967 e 1997, abrangendo a instituição do FNDCT; e, a partir de 1997, com a aprovação das legislações dos "Fundos Setoriais", até o ano de 2006. A análise de Melo (2009) concluiu que no segundo período houve maior crescimento das destinações dos recursos reembolsáveis em relação aos recursos não reembolsáveis e **atribuiu essa mudança de participação às alterações institucionais e de governança ocorridas no período de 1997 a 2006.**

São poucos os autores que questionaram as **consequências das alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT e seus efeitos para as destinações não reembolsáveis** para o Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico no Brasil. Entretanto, já no ano de 2003, já havia autores, a exemplo de Bastos (2003), que alertavam para a dificuldade de operacionalização do modelo de gestão adotado para os fundos setoriais:

No Brasil, o enfoque setorial combinado com o **modelo de gestão compartilhado** acabou produzindo uma estratégia mista, de difícil operacionalização, exigindo um esforço de coordenação hercúleo por parte do MCT, o que explica, em boa medida, a morosidade na aplicação dos recursos dos fundos setoriais. Paralelamente, produziu uma estratégia politicamente arriscada, que, no limite, **poderá levar ao desmembramento dos "fundos" e das ações de C&T de forma descentralizada entre vários ministérios, conforme as propostas que chegaram a ser feitas quando da criação das receitas vinculadas** (BASTOS, 2003, p. 251, grifos do autor).

Pacheco (2003) também já alertava para necessidade de a administração pública considerar questões de institucionalidades e de instrumentos da política de C&T para contornar as pressões existentes no processo de alocação dos recursos destinados a C&T:

Essa última dimensão, o desenvolvimento tecnológico do setor empresarial, foi sempre a perna frágil do modelo e sua debilidade, ao invés de conduzir à revisão das políticas, curiosamente reforçou uma abordagem "acadêmica" das políticas de C&T, que se moveu progressivamente pressionada por duas circunstâncias. De um lado, o êxito da pós-graduação universitária criava uma clientela crescente para os recursos públicos e **uma forte pressão sobre a alocação dos fundos públicos**. De outro, **a institucionalidade, os instrumentos e as políticas de suporte à atividade de P&D empresariais passaram a ser pensadas nos termos das mesmas políticas de apoio à**

atividade de pesquisa acadêmica, e não no terreno da política econômica (PACHECO, 2003, p. 05, grifos do autor).

Especificamente a partir da criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, instituído pela Portaria MCTI nº 151/2004, o setor produtivo criticou a dificuldade de representação do setor no modelo de gestão compartilhada dos Fundos Setoriais e a consequente perda de capacidade decisória dos Comitês Gestores, onde havia melhor representação do setor produtivo, conforme destaca Pereira (2005):

Se o setor produtivo não poupou críticas ao modelo de gestão concebido na fase inicial de implementação dos Fundos Setoriais (FSS), **com a criação do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (CCFS), em 2004, essas tornaram-se mais incisivas, beirando mesmo ao impasse.** Nessa instância de gestão, a de maior poder sobre os FSS, atualmente, **o setor produtivo não está representado**, a não ser indiretamente pelos presidentes dos comitês gestores. A questão da representação não esgota totalmente as críticas do setor empresarial, aprofundadas quando relacionam a criação da CCFS à **crecente centralização na gestão dos FSS e consequente perda de capacidade decisória dos comitês gestores.** Esse entendimento levou representantes do setor produtivo nos comitês do FVA, CT-Espacial e CT-Aero a manifestarem publicamente **oposição às ações transversais** e a seu sistema de gestão por considerarem haver desvios de finalidade em suas inversões. Mais incisivamente, **chegaram a comentar que o Comitê Gestor do FVA estaria servindo apenas para referendar decisões já tomadas em outras instancias** (PEREIRA, 2005, p. 32, grifos do autor).

Enquanto arrefecia o debate sobre as consequências das alterações no modelo de gestão dos Fundos Setoriais por parte da literatura, surgia entre 2014 e 2017 a discussão sobre **uma crise financeira do FNDCT** como consequência das políticas de restrições fiscais do Estado. Essa crise foi abordada em matéria da Revista Fapesp pelo jornalista Marques (2017) que deu bastante ênfase à falta de recursos para as atividades de P&D, por causa de contingenciamentos e do fato de os fundos setoriais terem sido usados para "tapar buracos" do orçamento do MCTIC, o que não era a função original desses recursos, e deu pouco destaque à dimensão setorial, à gestão compartilhada, que deveria ser representada pelos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais que foram sendo desestruturados a partir das ações transversais. Todavia, a matéria do jornalista Marques (2017) cita autores que afirmam tratar-se de crise cujas **causas podem ser as alterações no arranjo político-institucional da estrutura decisória do FNDCT:**

"Os fundos se propunham a inovar na gestão e articular os diversos atores envolvidos na implementação de políticas setoriais", explica Carlos Américo Pacheco, um dos artífices dos fundos quando foi secretário executivo do então Ministério da Ciência e Tecnologia, entre 1999 e 2002. "Com o tempo, a dimensão setorial perdeu importância com as ações transversais e a realocação de recursos para outros desafios do sistema de ciência e tecnologia". As ações transversais do FNDCT foram ampliadas paulatinamente, contemplando apoio a eventos, a projetos sem vínculo com as agendas setoriais e a tópicos da política industrial do governo. "O uso do dinheiro dos fundos para suplementar necessidades do sistema federal de C&T esvaziou o poder dos comitês gestores dos fundos, que passaram a administrar quantias cada vez menores", observa o

bioquímico Hernan Chaimovich, presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) entre 2015 e 2016 (MARQUES, 2017, p. 25 e 26).

Sem analisar o processo de fragilização da estrutura decisória da governança do FNDCT, Buainain *et alii* (2017a) também destacam que o FNDCT passa por um esgotamento do padrão de financiamento e enfrenta uma crise de financiamento que compromete o futuro do País: “Entre 2000 e 2016 o Sistema Nacional de Inovação (SNI) foi crescendo enquanto os recursos disponíveis foram diminuindo em termos reais. O resultado é a recriação da crise de financiamento à CT&I brasileira que ensejou a criação dos Fundos Setoriais” (BUAINAIN *et alii*, 2017a, p. 01).

Pacheco (2016), na linha dos propósitos deste projeto, ao participar da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal em 22/11/2016 para debater essa crise, associou a crise financeira do FNDCT com as alterações na estrutura da governança do FNDCT e a desvirtuamentos nas aplicações dos recursos desse Fundo:

Passados alguns anos, do ano de 2003 para frente, **o MCTI, num certo sentido, foi retirando poder dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.** Essa coisa já aconteceu. Essa governança que está descrita aqui, com a criação de Comitê de Coordenação Executiva, Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais. Na verdade, a lei de criação dos fundos é clara ao definir que os Comitês Gestores dos Fundos eram Comitês que tinha a atribuição de aprovar diretrizes, **fazer um documento obrigatório anual de diretrizes de aplicação,** e de fazer a avaliação de resultados e custos do fundo. (...). Então, na verdade, essa governança parece inteligente, **mas ela foi feita para tirar uma parte grande do poder dos Comitês com representantes externos.** (...). O MCTI, logo em seguida, criou uma coisa que se chama **Ação Transversal,** sob a justificativa de que os fundos não atendiam as prioridades de política industrial. Criou a Ação Transversal tirando dinheiro de todas as ações, **não passando mais pelos Comitês, e o Ministério diretamente alocando esses recursos. Então, a governança das Ações Transversais sequer aparece nos Comitês.** (...). Uma **parte da fragilidade que explica o FNDCT ter colapsado** é a incapacidade do Ministério de convencer, e ter força de convencer, os outros atores – o Ministério da Saúde e o Ministério da Agricultura – a defenderem esse modelo. Quando o Ministério usa esse recurso para fazer tudo o que quer e, na verdade, esquece os parceiros setoriais, ele perde força e perde sentido, porque a área de ciência e tecnologia não é uma área para si, mas é alguma coisa que deve estar articulada a um conjunto maior de ações (PACHECO, 2016, p. 11, grifos do autor).

Na mesma abordagem de Pacheco (2016) em relação ao novo modelo de gestão dos programas ou fundos setoriais, Buainain *et alii* (2017) argumentaram que esse novo modelo resultou na ampliação do poder decisório do MCTI para decidir sobre as alocações dos recursos, em detrimento dos comitês gestores:

Com o **novo modelo de gestão integrada dos fundos setoriais, foram constituídas as ações transversais,** que deveriam expressar as prioridades do governo (MCT) e **da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE),** evitar a duplicidade ou dispersão de iniciativas e assegurar maior transparência e eficiência na execução dos recursos. Mas, **na prática, o que ocorreu foi a ampliação do papel do governo no processo decisório, em detrimento da capacidade dos comitês gestores de definir a alocação dos recursos. As operações tornaram-se menos transparentes**

e a dispersão na aplicação dos recursos foi ampliada (BUAINAIN *et alii*, 2017, p. 106, grifos do autor).

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

Os crescentes cortes orçamentários impostos pelo governo federal no financiamento à C&T **fragilizaram as melhoras institucionais conseguidas desde a criação dos Fundos Setoriais**. Em tal cenário, a agenda de política de C&T tem sido sistematicamente esvaziada ou descontinuada com a priorização de questões emergenciais **relacionadas com o déficit fiscal** pelo governo federal (PELAEZ *et alii*, 2017, p. 803, grifos do autor).

Para reforçar a argumentação da linha de interpretação de Pacheco (2016) e Buainain *et alii* (2017), convém ponderar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia identificado alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, com perda de competências dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais para as outras instâncias desse Fundo, nos seguintes julgados: i) o Acórdão nº 2003/2012 – TCU – Plenário; ii) o Acórdão nº 2000/2012 – Plenário; iii) e o Acórdão nº 3440/2013 – TCU – Plenário. Esse último Acórdão identificou uma série de impropriedades e inadequações: na aplicação dos recursos do FNDCT, por falta de políticas e diretrizes; no modelo de avaliação global desse Fundo, por ausência de métodos, de indicadores e de informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo; na execução de recursos pelas agências de fomento mediante ações transversais sem aprovação dos Comitês de Coordenação Executiva do FNDCT; nos investimentos do FNDCT, por falta de estabelecimento de prioridades e de metas pelo Conselho Diretor do FNDCT, dentre outras.

Assim, na linha das interpretações de Pacheco (2016) e Buainain *et alii* (2017), o Capítulo 04 dessa dissertação investiga a problemática das relações entre o processo de fragilização decorrente das alterações da estrutura decisória da governança do FNDCT – a partir da Portaria MCTI nº 151/2004 e da Lei nº 11.540/2007 – e a crise atual por qual passa esse fundo. Especificamente, o Capítulo 04 investiga analiticamente:

- i) se as alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT levaram a um processo de fragilização político e institucional dessa estrutura, ao contrário do que propunha a segunda Conferência Nacional de CT&I Brasil (2002, p. 64 e 65); e,
- ii) se as mesmas alterações e as consequentes impropriedades ou inadequações, inclusive as apontadas pelo TCU, tornaram o FNDCT – **do ponto de vista político, ou seja, da participação de atores e de instituições** – vulnerável a crises financeiras.

Nos termos da abordagem da “ação pública” de Lascoumes e Le Galès (2012), essas questões a serem trabalhadas no Capítulo 04 estimulam ampliar as reflexões sobre como seria a defesa política do FNDCT sem a observância das representações de atores e instituições na estrutura decisória da governança desse Fundo, ou ainda, nos termos da 2ª Conferência Nacional de CT&I, sem a observância do princípio da **gestão compartilhada**? Nesse sentido, importa **argumentar** que a quebra do princípio da gestão compartilhada – instituído nas reformas de 1999-2002 e referendado na 2ª Conferência Nacional de CT&I – desconsiderou a necessidade de assegurar, na estrutura decisória do FNDCT, uma gestão compartilhada entre os “elementos constitutivos e interdependentes que compõem as políticas públicas na abordagem da ação pública: atores, instituições, representações, processos e resultados” (LASCOUMES e LE GALÈS (2012, p.45).

Capítulo 04

A Crise do FNDCT Segundo a Abordagem da Ação Pública

Para analisar a crise pela qual passa o FNDCT a partir da problemática identificada no capítulo 03, cabe relacionar, segundo a abordagem da Ação Pública, essa crise financeira às alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT desde 2004 a partir do melhor entendimento da capacidade ou 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. Procura-se, assim, atender aos objetivos de conhecer os principais grupos de pressão envolvidos nas disputas em torno das destinações do FNDCT, e de entender a capacidade ou poder de influência dos grupos políticos para alterar a estrutura decisória do FNDCT e, conseqüentemente, o foco das destinações de recursos desse Fundo.

Em primeiro lugar, identifica-se os atores, instituições e representações como elementos que compõem, na abordagem teórica da ação pública, a política pública relacionada à destinação de recursos do FNDCT. Como estabelecido na metodologia, foram utilizados, mediante análise documental, as legislações do FNDCT, as atas de reuniões e atos normativos do Conselho Diretor do FNDCT e portarias ministeriais, as que instituíram ou alteraram esses "elementos" da estrutura decisória da governança desse Fundo.

Em segundo lugar, procede-se a análise das principais disputas ("oposições ou tensões") por recursos do FNDCT entre grupos de pressões integrados pelos atores, instituições e representações já identificados. Nessa análise das disputas políticas, foram exploradas as identificações e especificações das possíveis relações de interesse dos atores (autores) que assinaram as exposições de motivos dos projetos de leis e dos atos normativos que alteraram as legislações do FNDCT.

Finalmente, examina-se, entre os anos de 2004 e 2017, as conseqüências das alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT para a política pública relacionada às destinações dos recursos desse Fundo.

4.1 – Os Elementos Componentes da Política Pública Relacionada ao FNDCT

Esta seção organiza os grupos de pressão compostos por atores, instituições e representações que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT. Para essa organização,

são adotadas, com base na metodologia definida no Capítulo 01, categorias de atores, instituições e representações, considerando as áreas de atuação ou de destinações dos recursos desse Fundo.

4.1.1 – Componentes Relacionados a Destinações mediante “Ações Verticais”

Os atores e instituições que influenciaram as destinações de recursos vinculados não-reembolsável do FNDCT, as chamadas ações verticais, atuam nos Comitês Gestores dos programas setoriais de C&T.

Conforme apresentado no Capítulo 03, os recursos vinculados do FNDCT foram instituídos por leis publicadas entre 1999-2002, que dispuseram sobre a instituição de “Programas e Fundos Setoriais de C&T” e definiram categorias de programação orçamentária específicas para o financiamento não reembolsável desses programas, denominadas “Fundos Setoriais”.

Essas categorias são nada mais do que origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a fins específicos para o **desenvolvimento científico e tecnológico setorial**. Para tais fins, foi previsto que as decisões de aplicação desses recursos seriam estruturadas a partir de Comitês Gestores desses Fundos que decidiriam sobre as alocações dos recursos mediante uma “gestão compartilhada” composta por representantes do governo em geral, dos setores acadêmicos científicos e produtivo empresarial privado.

Para identificar os atores e instituições que exerceram influência nessas decisões sobre destinações de recursos vinculados, as chamadas ações verticais, como proposto na metodologia, foram usadas as legislações dos programas setoriais de C&T. Esses atores e instituições podem ser identificados pelos componentes dos Comitês Gestores dos fundos setoriais, Comitês esses já abordados no Capítulo 03. Em seguida, foram utilizadas as atas das reuniões dos Comitês Gestores para verificar as efetivas participações e como forma de conhecer, aproximadamente, a capacidade ou poder de influência desses atores e instituições nas deliberações sobre as destinações de recursos do FNDCT.

Os Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais foram previstos na Lei nº 11.540 de 12/11/2007 e nas respectivas leis criadoras dos respectivos programas ou fundos setoriais. A composição desses Comitês foi estabelecida pelas respectivas leis criadoras dos respectivos programas ou fundos setoriais ou pelos Decretos do Poder Executivo que regulamentam essas respectivas leis. Esses normativos preveem que os Comitês são compostos por representantes do Governo Federal, do setor industrial e do segmento acadêmico científico e que têm como competência: estabelecer as diretrizes gerais e definir os planos anuais de investimentos,

acompanhar a implementação das ações e avaliar os resultados alcançados, relativamente aos respectivos Programas ou Fundos Setoriais de C&T.

O artigo 4º do Decreto nº 4.179 de 02/04/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor aeronáutico é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do Ministério da Defesa; iii) um representante do Comando da Aeronáutica; iv) um representante da Finep; v) um representante do CNPq; vi) dois representantes do segmento acadêmico-científico; e vii) dois representantes do setor industrial.

O artigo 4º do Decreto nº 4.157 de 12/03/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor do Agronegócio é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do MAPA; iii) um representante do MDIC; iv) um representante da Finep; v) um representante do CNPq; vi) dois representantes do segmento acadêmico-científico; e vii) dois representantes do setor industrial.

O artigo 16 do Decreto nº 4.401 de 01/10/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial da Amazônia é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MDIC, que o coordena; ii) um representante do MCT; iii) um representante da SUFRAMA, que exercerá as funções de Secretário do Comitê; iv) um representante do CNPq; v) um representante do BNDES; vi) um representante da Finep; vii) um representante do BASA; viii) um representante do Estado do Amazonas; ix) dois representantes do PIM, que exerçam os cargos de presidente ou equivalente em suas empresas; e x) dois representantes da comunidade científica da Amazônia Ocidental.

O artigo 4º do Decreto nº 5.252 de 22/10/2004 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de transporte aquaviário e construção naval é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do MT; iii) um representante do Ministério da Defesa; iv) um representante do Comando da Marinha; v) um representante da ANTAQ; vi) um representante da Finep; vii) um representante do CNPq; viii) dois representantes da comunidade científica; e ix) dois representantes do setor produtivo.

O artigo 4º do Decreto nº 4.154 de 07/03/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de Biotecnologia é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do MAPA; iii) um representante do MS; iv) um representante da Finep; v) um representante do CNPq; vi) dois representantes do segmento acadêmico-científico; e vii) dois representantes do setor industrial.

O artigo 6º da Lei nº 9.991 de 24/07/2000 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de energia elétrica é composto pelos seguintes atores e instituições: i) três representantes do MCT, sendo um da Administração Central, que o preside, um do CNPq e um da Finep; ii) um representante do MME; iii) um representante da ANEEL; iv) dois representantes da comunidade científica e tecnológica; v) dois representantes do setor produtivo.

O artigo 3º da Lei nº 9.994 de 24/07/2000 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor espacial é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o presidirá; ii) um representante do MD; iii) um representante do MC; iv) um representante da AEB; v) um representante da Infraero; vi) um representante do CNPq; vii) um representante da Anatel; viii) um representante da comunidade científica; ix) um representante do setor produtivo.

O artigo 4º da Lei nº 9.993 de 24/07/2000 estabeleceu que os Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais dos setores de recursos hídricos e de exploração de recursos minerais são compostos pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do Ministério do Meio Ambiente; iii) um representante do MME; iv) um representante da agência federal reguladora de recursos hídricos; v) um representante da Finep; vi) um representante do CNPq; vii) um representante da comunidade científica; e viii) um representante do setor produtivo.

O artigo 21 do Decreto nº 3.800 de 20/04/2001 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de tecnologias da informação é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o coordena e exercerá as funções de Secretário Executivo; ii) um representante do MDIC; iii) um representante do Ministério das Comunicações; iv) um representante do CNPq; v) um representante do BNDES; vi) um representante da Finep; vii) dois representantes do setor empresarial; e viii) dois representantes da comunidade científica.

O artigo 5º do Decreto nº 3.807 de 26/04/2001 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de infraestrutura é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) dois representantes do Ministério da Educação; iii) um representante do CNPq; iv) um representante da Finep; v) um representante da CAPES; vi) dois representantes da comunidade científica.

O artigo 3º do Decreto nº 2.851 de 30/11/1998 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de petróleo e gás natural é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT; ii) um representante do Ministério de Minas e

Energia; iii) um representante da ANP; iv) um representante da Secretaria-Executiva do FNDCT; v) um representante do CNPq; vi) dois representantes do setor de petróleo e gás; e vii) dois representantes da comunidade de ciência e tecnologia.

O artigo 4º do Decreto nº 4.143 de 25/02/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de Saúde é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do MS; iii) um representante da ANVISA; iv) um representante da FUNASA; v) um representante da Finep; vi) um representante do CNPq; vii) dois representantes do segmento acadêmico-científico; e viii) dois representantes do setor industrial.

O artigo 2º da Lei nº 9.992 de 24/07/2000 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa ou Fundo Setorial do setor de transportes terrestres é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do Ministério dos Transportes; iii) um representante da agência federal reguladora de transporte; iv) um representante da Finep; v) um representante do CNPq; vi) dois representantes da comunidade científica; e vii) dois representantes do setor produtivo.

O artigo 4º do Decreto nº 4.195 de 11/04/2002 estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa (Verde Amarelo) é composto pelos seguintes atores e instituições: i) um representante do MCT, que o preside; ii) um representante do MDIC; iii) um representante da Finep; iv) um representante do BNDES; v) um representante do CNPq; vi) um representante do SEBRAE; vii) dois representantes do setor industrial; e viii) dois representantes do segmento acadêmico-científico.

Identificados esses atores e instituições a partir das legislações e mediante as atas das reuniões dos Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais de C&T, passa-se a verificação das efetivas participações (ou capacidade potencial de influenciar) desses atores e instituições nas deliberações sobre as destinações de recursos do FNDCT mediante ações verticais. O Quadro 03 apresenta as capacidades potenciais de influenciar desses atores e instituições a partir das efetivas participações dos representantes das instituições, verificadas nas atas das reuniões dos Comitês Gestores.

Quadro 03 – Instituições organizados a partir das atas das reuniões dos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais

Programa Setorial	Nº de Atas de Reuniões Utilizadas	Instituições	Período de participação
do setor aeronáutico	30	MCT, MD, Comando da Aeronáutica, MDIC, MC, AEB, ANATEL, INMETRO, CNPq, INPE, FINEP, ITA, UFSC, CTMSP, CGEE, EMBRAER, AIAB, FIESP, Avibras, INFRAERO e IPEA.	28/11/2002 a 02/12/2013
do setor do agronegócio	30	MCT, MDIC, MAPA, MDA, CNPq, FINEP, CGEE, UFPE, EMBRAPA, UFSC, ABAG, BNDES, INMETRO, SEBRAE, UFV, FEALQ, ABNT, CNA, CONTAG, ABIMAQ, UFRRPE, UFCE, UFBA, UFCG, OEPAs, RIPA, CONAB, USP, ABDI, CNI, CAPES, ESALQ, CEPEA-ESALQ/USP, SENAR-PR, ABCS, UFLA e IPEA.	04/12/2002 a 03/12/2013
da Amazônia	50	MCT, MDIC, CNPq, FINEP, SUFRAMA, BASA, FUCAPI, UFAM, UFAM, BNDES, FUNTEC, UTAM, UEA, INPA, FUCAPI, EMBRAPA, UFAC, FAPEAM, IATECAM, UFRR, UNIR, PIM e INT.	27/12/2002 a 02/12/2013
do setor de transporte aquaviário e construção naval	24	MT, MD, FINEP, CNPq, ANTAQ, COPPE/UFRJ, USP, CNI, CGEE, IPQM/RJ, CONTTMAF, POLI/USP, IPEA, UFMG, SYNDARMA e SINAVAL.	07/06/2005 a 13/12/2012
do setor de biotecnologia	27	MCT, MAPA, MDIC, MS, EMBRAPA, CNPq, FINEP, CGEE, FUNASA, BNDES, USP, UFRJ, UFSC, UNICAMP, FIOCRUZ, ALANAC, ABIMO, ABDI, ABIFINA, ABPI, UFPR, CBAB, UFRGS, IPEA, UFMG e UCB.	19/03/2003 a 11/12/2013
do setor de energia elétrica	33	MCT, MME, MD, ANEEL, ANA, ANP, FINEP, CNPq, Gerdau, UFPR, ABCE, UFRJ, PUC/RJ, IPEN, UFG, CEPEL, UFPE, UFSC, UnB, CTMSP, ABDIB, ABRADÉE, CGEE, CHESF, UNICAMP, INEE, INB, CTM, UFAM, ABDI, COPPE/UFRJ e CNI.	18/09/2001 a 17/12/2013
do setor espacial	26	MCT, MD, MC, AEB, CNPq, Radiobrás, CGEE, INFRAERO, ANATEL, FINEP, ITA, INPE, AIAB, EMBRAER, INPE, AVIBRÁS, IBICT, INMETRO,	27/11/2002 a 02/12/2013

Programa Setorial	Nº de Atas de Reuniões Utilizadas	Instituições	Período de participação
		IPEA e UFMG.	
do setor de recursos hídricos	49	MCT, MPA, CNPq, FINEP, ANA, MMA, MME, CGEE, ONS, UFPE, UFPE, CNI, AEB, UFSCAR, MCidades, COPPE/UF RJ, IBAMA, EPE, CAPES, UFMG, IPEA, CNRH e UFPA.	17/09/2001 a 03/12/2013
do setor mineral	29	MCT, MME, MAPA, FINEP, CNPq, UFS, CGEE, DNPM, CETEM, ANP, IBRAM, UNICAMP, CPRM, IPEA, Vale e UFMG.	09/10/2001 a 02/12/2013
do setor de tecnologias da informação	46	MCT, MC, MDIC, FINEP, BNDES, CNPq, ABINEE, ANPROTEC, CDT/UnB, UNICAMP, UFRGS, FAPESP, PUC/RJ, UFRGS, UFPE, USP, UFMG, IPEA, SOFTEX, CGEE e ABDI.	07/02/2002 a 05/12/2013
do setor de infraestrutura	46	MCT, MDIC, MC, FINEP, CNPq, BNDES, ANPROTEC, SOFTEX, CDT/UnB, PUCRS, PUCMinas, UNICAMP, ABINEE, FINATEC, UFRGS, PUC/RJ, UFPE, USP, UFMG, IPEA e CGEE.	07/02/2002 a 05/12/2013
do setor de petróleo e gás natural	30	MCT, MME, MDIC, FINEP, ANP, CNPq, PETROBRAS, INMETRO, ONIP, CGEE, ABDIB, INT, SBPC, IBP, UNICAMP, UFBA, UFRJ, IBICT, CENPES, UFRGS, UFRN, UFPE, IPEA, UFMG, USP, CNI, SENAI/BA, ABEMI e LNLS.	09/10/2001 a 02/12/2013
do setor de saúde	30	MCT, MS, MDIC, ANVISA, FUNASA, FINEP, CNPq, ABIMO, CGEE, USP, ABIFINA, ALANAC, BIOLAB, UFRJ, IPEA, UFMG, ABDI, BNDES; UFRGS, FIOCRUZ, USP e ABIMO.	09/10/2001 a 02/12/2013
do setor de transporte terrestre	18	MCT, MT, ANTT, FINEP, CNPq, CGEE, PUC/RJ, UFPE, INMETRO, ITA, DNIT, ANEOR, UFMG, IPEA, UFRJ, FIEPE, CNI e ANEOR.	09/10/2001 a 02/12/2013
de Est. à Interação Univ.- Empresa (Verde Amarelo)	36	MCT, MDIC, FINEP, CNPq, BNDES, SEBRAE, CGEE, FIESP, CNI, UFRJ, UNICAMP, INPE, COPPE/UF RJ, USP, INPE, INMETRO, PUC/RJ, FIEP/PR, ABDI, SEBRAE, UFRJ e SENAI.	28/11/2001 a 17/12/20

Fonte: Dados extraídos das Atas das Reuniões dos Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais de C&T.
Elaboração: elaboração do autor.

Como se vê, de forma geral, no Quadro 03, todos os atores e instituições nomeados para atuar nas respectivas instâncias decisórias tiveram participação nas reuniões. Entretanto, para qualificar melhor essa triagem de participação, é necessário verificar a constância ou não ausência nas reuniões. Essa análise será realizada no item 4.2.2 pelo Quadro 06 que apresenta as ausências de participação dos representantes da comunidade científica e do setor empresarial produtivo nas reuniões dos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais e conclui que, segundo os últimos anos da série das atas das reuniões, a comunidade científica e o setor empresarial produtivo deixam paulatinamente de participar das reuniões desses Comitês Gestores.

4.1.2 – Componentes Relacionados às Destinações para as “Ações Transversais”

Os atores, instituições e representações que influenciaram as destinações de recursos não-reembolsáveis do FNDCT para as ações não-vinculadas, “discricionárias”, as chamadas “ações transversais”²³ atuam de forma crescente nas seguintes instâncias da estrutura decisória da governança do FNDCT: Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, conforme foi mostrado no Capítulo 03 e na Figura 04 desse mesmo Capítulo.

Para fundamentar a execução dessas “ações transversais”, em 02/04/2004, o Ministro do MCT, mediante a Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004, instituiu o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais composto pelos seguintes atores: i) Ministro da instituição do MCT, que o preside; ii) Secretário Executivo do MCT; iii) Presidente do CNPq; iv) Presidente da Finep; v) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial Aeronáutico; vi) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Agronegócio; vii) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Biotecnologia; viii) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Energia; ix) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial Espacial; x) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos; xi) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Informática; xii) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Infraestrutura; xiii) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Minerais; xiv) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural; xv) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Saúde;

²³ 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 setores que originaram as receitas. Ou seja, a execução dessas ações é caracterizada pela discricionariedade dos agentes públicos nas escolhas das áreas das destinações dos recursos.

xvi) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Setorial de Transportes; xvii) Presidente do Comitê Gestor do Fundo Universidade-Empresa (Verde Amarelo).

Com a Lei nº 11.540 de 12/11/2007, que instituiu legalmente a destinação de recursos dos Fundos Setoriais mediante ações transversais, os atores competentes para decidir sobre as destinações dos recursos foram identificados pelo artigo 5º, alínea "b", da Lei nº 11.540/2007 como sendo os membros do Conselho Diretor do FNDCT.

A Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 02 de 22/12/2010, no artigo 16, inciso V, e a Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 03 de 22/12/2010, no artigo 15, atribuíram ao Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT competência para coordenar a elaboração dos termos de referência das ações transversais, aprová-los e encaminhá-los às Agências para implementação dos editais, chamamentos públicos e encomendas das ações transversais. Os representantes componentes do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT foram identificados pelo artigo 15 da Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 02 de 22/12/2010 como sendo: i) o Secretário Executivo do MCT, na qualidade de presidente; ii) o Presidente da Finep, na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT; e iii) o Presidente do CNPq, na qualidade de agência de fomento.

Identificados esses elementos a partir das legislações do FNDCT, mediante as atas das reuniões do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, passa-se a verificação das efetivas participações (ou capacidade potencial de influenciar) desses elementos nas deliberações sobre as destinações de recursos do FNDCT mediante ações transversais. Foram utilizadas 14 Atas de Reuniões realizadas por esse Comitê entre 29/05/2012 a 15/03/2016.

Participaram das reuniões do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT entre 29/05/2012 a 15/03/2016 os seguintes atores e instituições: Secretário Executivo do MCTI; Presidente da Finep; Presidente do CNPq; Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED) do MCTI; Secretário de Inclusão Social (SECIS) do MCTI; Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SETEC) do MCTI; Secretário de Política de Informática (SEPIN) do MCTI; AEB; CNEN e CGEE.

Como confirmação de que o poder de decisão sobre as ações transversais estava com os atores e instituições membros do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, o Quadro 04 apresenta destaques sobre as pautas das reuniões desse Comitê entre 29/05/2012 e 09/12/2015.

Quadro 04 – Destaques das pautas de reuniões do Comitê de Coordenação Executiva entre 29/05/2012 e 09/12/2015

Datas das Reuniões	Assuntos tratados nas Reuniões do Comitê de Coordenação Executiva
29/05/2012	1.3. Propostas de Novas Ações: 1.3.1. Ações Transversais 1.3.2. Ações Verticais; 1.4. Aprovação do Plano de Investimento de 2012 – Termos de referência de ações transversais já encaminhados às agências;
07/08/2012	3. Novas Ações para 2012: 3.1. Ações Transversais ; 3.2. Ações Verticais; 4. Aprovação do Plano de Investimento de 2012 – Termos de referência de Ações Transversais já encaminhados às Agências ;
08/11/2012	2. Plano de Investimentos 2013 - ações verticais e transversais ;
08/10/2013	2.1. Aprovação das Ações Verticais autorizadas pelos Comitês Gestores; 2.2. Aprovação dos termos de referência das Ações Transversais já encaminhados às Agências; 2.3. Aprovação das ações transversais em elaboração ;
22/04/2014	3.2. Homologação das Ações Verticais aprovadas pelos Comitês Gestores e pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - CCF; 3.3. Homologação das Ações Transversais aprovadas pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - CCF ;
19/11/2014	2. Homologação das Ações Autorizadas pelos Comitês Gestores em 2014; 2.1. CT- FVA: Projeto Piloto de Rede Sibratec Shop – R\$ 3,6 milhões, sendo R\$ 900 mil em 2014 – Agência: Finep; 3. Demanda de Ações Transversais ;
01/12/2014	2. Ação Transversal 2014 - Reator de Pesquisa Multipropósito/RMB;
09/12/2015	2. Novas Ações do FNDCT: 2.1. Termo de Referência - Chamada Pública Finep– Não Reembolsável - Ação Transversal + Subvenção Econômica. Plano de Desenvolvimento e Inovação da Indústria Química – PADIQ;

Fonte: Dados extraídos das atas das Pautas de reuniões do Comitê de Coordenação Executiva ocorridas entre 29/05/2012 e 09/12/2015.

Elaboração: elaboração do autor.

Pode-se assim constatar que, ao longo de várias alterações de legislações, consolidou-se em torno das chamadas “ações transversais” uma estrutura decisória (o Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT) com apenas três representações institucionais em contraposição a dezessete representações institucionais instituídas pela Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 no âmbito do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais.

4.1.3 – Componentes Relacionados às Destinações do FNDCT para o Tesouro Nacional

Partindo da problemática identificada no Capítulo 03, esta seção especifica os principais atores com capacidade ou poder de influenciar as destinações de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional. Os atores foram categorizados a partir dos seus instrumentos de atuação: i) **via retenções**, o MCTI, o MF e o MPOG; ii) **via DRU**, o Presidente da República, o Ministro de Estado da Fazenda e o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; iii) **via reserva de contingência e contingenciamentos**, o Presidente da República e o Ministro de Estado da Fazenda.

As instituições Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), além de suas competências institucionais na área orçamentária e financeira, têm representação no Conselho Diretor do FNDCT e por isso têm capacidade ou poder de influenciar também nessa instância as destinações de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional.

O artigo 11 da Lei nº 10.180 de 06/02/2001 atribuiu à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do MF a função de órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal. O artigo 12 dessa Lei nº 10.180 de 06/02/2001 estabeleceu que as unidades responsáveis pelas atividades do sistema de administração financeira federal têm as seguintes competências: i) zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional; ii) elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional; iii) gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional; iv) editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública.

O artigo 2º da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 instituiu Conselho Diretor do FNDCT integrado pelos seguintes representantes: pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia; um representante do Ministério da Educação; um representante do MDIC; um representante do MPOG; um representante do MD; um representante do MF; o Presidente da Finep; o Presidente do CNPq; o Presidente do BNDES; três representantes do setor empresarial, preferencialmente ligados à área tecnológica, sendo um representativo do segmento de microempresas e pequenas empresas; três representantes da comunidade científica e tecnológica; um representante dos trabalhadores da área de ciência e tecnologia; e o Presidente da Embrapa.

O artigo 5º da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 estabeleceu, dentre as competências do Conselho Diretor do FNDCT, as seguintes: i) aprovar a programação orçamentária e financeira dos recursos do FNDCT, respeitando as políticas, diretrizes e normas definidas pelo próprio Conselho Diretor; ii) analisar as prestações de contas, balanços e demonstrativos da execução orçamentária e financeira do FNDCT; e iii) efetuar avaliações relativas à execução orçamentária e financeira desse Fundo.

O artigo 9º do Decreto nº 3.807 de 26/04/2001 atribuiu ao MCT competência para *ipsis verbis*: “coordenar” o processo de arrecadação dos recursos financeiros dos fundos constituídos ou que vierem a ser constituídos com vistas a apoiar financeiramente o desenvolvimento científico e tecnológico de setores econômicos específicos, conforme previsto no inciso II do artigo 3º-A do Decreto-Lei nº 719 de 31/07/1969:

Art. 9º O Ministério da Ciência e Tecnologia coordenará o processo de arrecadação dos recursos financeiros destinados ao CT-INFRA e manterá sistema de controle e

contabilidade específico, informando regularmente ao Comitê Gestor sua posição financeira e orçamentária.

Parágrafo único. Os administradores de fundos constituídos ou que vierem a ser constituídos com vistas a apoiar financeiramente o desenvolvimento científico e tecnológico de setores econômicos específicos, conforme previsto no inciso II do art. 3º-A do Decreto-Lei no 719, de 1969, deverão informar ao Ministério da Ciência e Tecnologia, trimestralmente, o montante arrecadado e realizar o respectivo depósito no FNDCT da parcela devida ao CT-INFRA no prazo de até vinte dias.

Além de atribuir competência ao MCT para manter sistema de controle e de contabilidade específicos e informar regularmente aos Comitês Gestores as posições financeira e orçamentária referentes aos fundos, o artigo 9º do Decreto nº 3.867 de 16/07/2001 atribuiu ao MCT competência para coordenar o procedimento de arrecadação dos recursos destinados ao FNDCT, devidos pelas empresas do setor elétrico, e o artigo 9º do Decreto nº 5.252 de 22/10/2004 atribuiu ao MCT competência para coordenar o procedimento de arrecadação dos recursos destinados ao FNDCT, devidos pelas empresas contribuintes do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

De acordo com essas legislações, a competência para acompanhar as arrecadações dos recursos a serem destinados a compor as dotações orçamentárias do FNDCT nas leis orçamentárias anuais é do MCT e não do MF ou do MPOG. Então, são identificados o MCT, o MF e o MPOG como atores/instituições com capacidade ou poder de influenciar as destinações de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional.

Além desses atores/instituições, por determinação do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, outras deliberações ocorrem fora da estrutura decisória da governança do FNDCT para destinar recursos para o Tesouro Nacional, via Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU passou a ser aplicada aos recursos do FNDCT a partir da Emenda Constitucional nº 42 de 19/12/2003. A iniciativa dessa Emenda Constitucional foi do Poder Executivo Federal, o Presidente da República, e ela foi assinada, além do Presidente da República, pelo Ministro de Estado da Fazenda e pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Também, por fora da governança do FNDCT, influenciam destinações de recursos do FNDCT ao Tesouro Nacional via contingenciamentos o Presidente da República e o Ministro da Fazenda, já que esses contingenciamentos podem ocorrer de duas formas: i) limitações das autorizações de despesas previstas nas Leis Orçamentárias, que no Governo Federal ocorrem mediante Decreto do Poder Executivo Federal; e ii) limitações financeiras, de pagamento, que no Governo Federal, ocorrem mediante Portaria do Ministério da Fazenda.

As limitações das autorizações de despesas previstas nas Leis Orçamentárias são reguladas pelo artigo 47 da Lei nº 4.320 de 17/03/1964:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo **aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.**

As limitações financeiras, de pagamento, são reguladas pelo artigo 17 do Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967:

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, **a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.**

Além disso, essas limitações das autorizações de despesas previstas nas Leis Orçamentárias e as limitações financeiras, de pagamento, são também reguladas pelos artigos 8º, 9º e 5º da Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea "c" do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá **a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.**

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O inciso III do artigo 5º da Lei Complementar 101 de 04/05/2000 estabeleceu que a Lei Orçamentária Anual conterá Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante, definidos com base na Receita Corrente Líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Essas Reservas de Contingências aprovadas na LOA, se não destinadas a passivos contingentes, são somadas aos recursos contingenciados, já que não são executados.

Então, como atores/instituições relacionados à destinação de recursos do FNDCT ao Tesouro Nacional, via contingenciamentos, são identificados: o Presidente da República e o Ministro da Fazenda.

Além dessas destinações que se afastaram das exigências das leis dos programas ou fundos setoriais, ainda há as retenções de recursos do FNDCT que podem ser calculadas pelas diferenças entre os valores anuais efetivamente arrecadados e os valores que são autorizados como dotações iniciais nas Leis Orçamentárias Anuais. Essa fórmula de cálculo foi adotada pelo

TCU no Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário que destacou a existência de descompasso entre as arrecadações das receitas dos fundos setoriais e as dotações autorizadas para o FNDCT no Orçamento Geral da União e também pelo Acórdãos nº 686/2005 – TCU – Plenário. Esse Acórdão afirma que esse descompasso pode ser parcialmente explicado pela não inclusão do total das estimativas de arrecadação das receitas dos fundos setoriais no orçamento do FNDCT. Esse Acórdão recomendou ao MCTI, ao MF e ao MPOG que as estimativas de arrecadação das receitas dos fundos setoriais e suas respectivas fontes de recursos fossem utilizadas exclusiva e integralmente para a elaboração das futuras propostas orçamentárias do FNDCT. O Acórdão nº 686/2005 – TCU – Plenário também utilizou a denominação "retenção" e a considerou um uso dos recursos em finalidade diversa da que motivou sua captação.

Conforme identificações do TCU, os atores/instituições que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT ao Tesouro via retenções são: MCTI, ao MF e ao MPOG.

Assim, pode-se reunir os atores e instituições que atuaram, e ainda hoje atuam, na destinação de recursos do FNDCT para o Tesouro Nacional: i) via DRU, o Presidente da República, o Ministro de Estado da Fazenda e o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; ii) via reserva de contingência e contingenciamentos, o Presidente da República e o Ministro de Estado da Fazenda; iii) via retenções, o MCTI, o MF e o MPOG.

4.1.4 – Componentes Relacionados às Destinações de Recursos para Substituições de Fontes

Os atores, instituições e representações que influenciaram as destinações de recursos não-reembolsáveis do FNDCT para as denominadas de “substituição de fontes” foram identificados a partir de Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Partindo da problemática identificada no Capítulo 03, esta seção especifica, a partir dos Acórdãos do TCU, os atores e instituições que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT para as denominadas de “substituição de fontes”.

Inicialmente, convém destacar que o TCU identificou, mediante os Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014 e nº 500/2015 – TCU – Plenário, no orçamento do FNDCT, ações cuja correlação com as modalidades de aplicação previstas nas leis dos programas e fundos setoriais de C&T não é demonstrada 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. Os Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014 e nº 500/2015 – TCU – Plenário julgaram essas destinações para as ações denominadas de "substituições de fontes" como inconsistentes e indevidas.

Segundo o Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário: inicialmente, o Programa CsF foi custeado com recursos do CNPq e da Capes; em 2011 e 2012, todos os recursos para o programa vieram dos orçamentos dessas Instituições; a partir de 2013, no entanto, cerca de 14% das dotações orçamentárias destinadas ao Programa CsF vieram do FNDCT; e, em 2014, esse percentual mais que dobrou, subiu para 32%.

O Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário constatou, no orçamento do FNDCT, destinações para custear despesas decorrentes de contratos de gestão firmados com o MCTI. Esse Acórdão relata 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. Esse mesmo Acórdão relata também que a Lei nº 9.637 de 15/03/1998, que criou os institutos das organizações sociais e dos contratos de gestão, permite o repasse de recursos para o custeio de remuneração de dirigentes e servidores dessas entidades e que isso não é permitido no âmbito das legislações desse Fundo.

O Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário relatou que as organizações sociais que estão recebendo esses recursos têm contratos de gestão firmados com o MCTI e não com o FNDCT e citou como exemplo o contrato de gestão firmado entre o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e o MCTI, que na Cláusula Sétima prevê que até 60% dos recursos repassados podem ser gastos com a remuneração dos dirigentes, empregados e servidores públicos cedidos para o CGEE. O Acórdão nº 3.440/2013 – TCU – Plenário citou destinação de R\$ 80.000.000,00 no exercício de 2012 para pagamento dos contratos de gestão das organizações sociais vinculadas ao MCTI (CGEE, IMPA, IDSM/Mamirauá, ABTLuS e RNP) e destacou que essas despesas não encontram amparo legal na Lei nº 11.540/2007, que reestruturou o FNDCT e disciplinou as suas modalidades de gastos e investimentos.

Assim, pode-se constatar que os atores e instituições que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT para as denominadas de “substituição de fontes”, identificados a partir dos Acórdãos do TCU foram: MCTI, Conselho Diretor do FNDCT, MPOG, CNPq, CGEE, IMPA, IDSM/Mamirauá, ABTLuS e RNP.

4.1.5 – Componentes Relacionados às Destinações de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros

Partindo da problemática identificada no Capítulo 03, esta seção especifica, a partir das legislações do FNDCT, os atores e instituições que influenciaram destinações de recursos do FNDCT para crédito, mediante empréstimo à Finep, e equalização de taxas de juros.

Os representantes da instituição Finep atuam em todas as instâncias decisórias da governança do FNDCT: no Conselho Diretor do FNDCT, no Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e nos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais de C&T.

O artigo 2º da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 que instituiu Conselho Diretor do FNDCT destacou dentre as representações dessa instância decisória de governança do FNDCT: o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e o Presidente da Finep.

A Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 que instituiu o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais destacou dentre as representações dessa instância decisória: o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, na qualidade de presidente do Comitê e o Presidente da Finep.

O artigo 15 da Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 02 de 22/12/2010 que instituiu o Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT destacou dentre as representações dessa instância decisória: o Secretário Executivo do MCT, na qualidade de presidente do Comitê, e o Presidente da Finep, na qualidade de Secretaria Executiva do FNDCT.

Os Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T são instituídos individualmente pelas respectivas legislações instituidoras desses Programas. Mas a Finep participou de todos os Comitês Gestores, conforme foi verificado mediante as Atas das Reuniões desses Comitês estruturadas no Quadro 03, no item 4.1.1.

Isto posto, pode-se apontar que os atores e representações que influenciaram destinações de recursos do FNDCT para crédito, mediante empréstimo à Finep, e equalização de taxas de juros são os representantes da instituição Finep que atuam em todas as instâncias decisórias da governança do FNDCT.

4.2 – Análise dos Grupos de Pressão

Conforme proposto na Metodologia no Capítulo 01, esta seção analisa, entre os anos de 2004 e 2016, as principais disputas (“oposições ou tensões”) nas destinações de recursos do FNDCT entre grupos de pressão **constituídos pelos elementos componentes** da política pública relacionada ao FNDCT, como identificados no item 4.1.

Na historiografia do FNDCT, resumida no Capítulo 02, é possível encontrar esses grupos de pressão atuando desde a origem do Fundo. Parte-se da observação de que, na história brasileira do apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, aparecem pelo menos dois grupos: i) os representantes da comunidade científica que priorizam um sistema de financiamento da política pública de C&T com predomínio da destinação de recursos públicos para a pesquisa científica, ou seja, para instituições de pesquisa (universidade, especialmente); e ii), os que defendem a destinação de recursos públicos para o desenvolvimento tecnológico da economia brasileira com aproximação da comunidade acadêmica.

Para Guimarães (1995), predominaram “oposições ou tensões” entre grupos na disputa por recursos do FNDCT nos períodos que precederam as reformas do FNDCT ocorridas entre 1999-2002, como relatadas no item 2.4 do Capítulo 02 e detalhadas no Capítulo 03:

A primeira delas opõe os que consideram irracional o sistema de financiamento à pesquisa em virtude da multiplicidade de agências [instituições] com superposição de algumas de suas atividades aos que, ao contrário, vêem nesta configuração um elemento de racionalidade. Essa polêmica apresenta, como corolário, a oposição entre os que recomendam agências "especialistas" (que financiem apenas algumas áreas de conhecimento, alguns tipos de pesquisa – científica ou tecnológica, por exemplo – ou operem apenas um tipo de financiamento – apoios individuais, por exemplo), e **os que as preferem "generalistas"**. Numa palavra, os descontentes com a **configuração institucional** do sistema federal de financiamento vêm, desde o início dos anos 80 propondo a diminuição do número de agências acompanhada de uma redefinição de seus objetivos. **Dentre as iniciativas oficiais, tenho notícia da oriunda do MEC em 1981, propondo a passagem dos recursos do FNDCT para a CAPES;** em seguida, a oriunda da Sub-Secretaria Geral Adjunta de Ciência e Tecnologia da SEPLAN que propunha uma reformulação global do sistema de financiamento, reservando ao CNPq a coordenação e o apoio à ciência; à Finep o apoio à tecnologia; à CAPES o apoio à infraestrutura da pós graduação; finalmente, propunha a alocação de recursos aos Encargos Gerais da União, que deveriam ser repassados diretamente pela SEPLAN à CAPES e ao CNPq, com uma concomitante redução dos recursos alocados ao FNDCT: a partir de 1988 no âmbito da Operação Desmonte e, em seguida, em outros movimentos visando o "enxugamento" da máquina pública federal, **a proposta sempre reiterada de extinção da Finep e o repasse de suas operações ao CNPq e à CAPES; finalmente, em 1989, a designação do CNPq como principal responsável pelo fomento científico e da Finep como principal responsável pelo fomento tecnológico,** feita pela equipe do Secretário Nacional de Ciência e Tecnologia Décio Zagottis. No âmbito extragovernamental, onde as manifestações reformulantes são mais raras, recordo-me que em março de 1985 o Professor Rogério Cerqueira Leite **tornou pública manifestação de parcela expressiva da bancada federal do PMDB onde era proposta a transferência dos recursos do FNDCT para o CNPq** (GUIMARÃES, 1995, p. 05, grifos do autor).

Referindo-se também a grupos da política de C&T, Ferrari (2002) percebeu as mesmas tensões políticas, quando relatou que até “no início da década de setenta, os temas de política científica e tecnológica não eram explorados pela comunidade acadêmica” (Ferrari, 2002, p. 168). Esse autor relata que a primeira experiência de atividades de pesquisa orientadas para a política científica e tecnológica ocorreu em 1971, por intermédio de um grupo de pesquisa no âmbito do Ministério do Planejamento (MP), instituído por José Pelúcio Ferreira, então

Secretário Geral Adjunto da Pasta. Na primeira fase desse grupo de pesquisa, entre 1971 e 1974, “o Grupo concentrou suas atividades em projetos que tinham forte proximidade com as prioridades da política econômica do período, como o desenvolvimento tecnológico da indústria de bens de capital e da indústria petroquímica e a demanda das empresas estatais por equipamentos e serviços tecnológicos” (FERRARI, 2002, p. 169).

Entretanto, Ferrari (2002) destacou que esse Grupo de Pesquisa (GPq), com grandes contribuições para a aproximação da comunidade acadêmica à política científica e tecnológica, foi extinto em 1980:

Em 1980, com a nova mudança na direção da Finep [saída de Pelúcio], o GPq foi extinto. Foge aos meus propósitos aqui avaliar plenamente os resultados obtidos pelo GPq, mas cabe ressaltar que, entre eles, destacam-se: Uma robusta produção acadêmica; **Legitimar e ajudar a consolidação da área de pesquisa em ciência e tecnologia na academia; Importantes contribuições para a política científica e tecnológica do País, como a concepção e avaliação de programas de apoio;** Formar quadros técnicos, parte dos quais permaneceu na Finep e outra parte foi trabalhar na academia e no setor público federal e estadual (FERRARI, 2002, p. 170, grifos do autor).

Ferrari (2002) ainda ressaltou a importância da aproximação da comunidade acadêmica à política científica e tecnológica para que os resultados das pesquisas fossem retransmitidos ao resto da economia sob a forma de inovações tecnológicas:

Aprendemos com ele [Pelúcio] que a indústria de bens de capital constituía um dos focos prioritários da política de ciência e tecnologia, **porque nela seriam incorporados, em grande parte, os conhecimentos gerados na universidade e centros de pesquisa e que, posteriormente, seriam retransmitidos ao resto da economia sob a forma de inovações tecnológicas.** Portanto, aquela indústria continha a chave do dinamismo da economia e nós precisávamos descobrir os obstáculos que naquele momento estavam limitando o crescimento da produção de máquinas no Brasil (FERRARI, 2002, p. 171, grifos do autor).

Entretanto, a historiografia mostra que predominaram na história **da política de C&T** brasileira as pressões da comunidade científica nas destinações de recursos públicos. Pacheco (2003) destacou disputas, ocorridas desde a década de 1980 até o final da década de 1990, entre o grupo de pressão que defende o desenvolvimento tecnológico e o grupo ligado à abordagem “acadêmica” das políticas de C&T:

Essa última dimensão, **o desenvolvimento tecnológico do setor empresarial, foi sempre a perna frágil do modelo e sua debilidade, ao invés de conduzir à revisão das políticas, curiosamente reforçou uma abordagem “acadêmica” das políticas de C&T,** que se moveu progressivamente pressionada por duas circunstâncias. De um lado, o êxito da pós-graduação universitária criava uma clientela crescente para os recursos públicos e uma forte pressão sobre a alocação dos fundos públicos. De outro, **a institucionalidade, os instrumentos e as políticas de suporte à atividade de P&D empresariais passaram a ser pensadas nos termos das mesmas políticas de apoio à atividade de pesquisa acadêmica, e não no terreno da política econômica** (PACHECO, 2003, p. 05, grifos do autor).

Ao se referir ao modelo da política “*Science Push*” do período de grandes projetos científicos, conhecido como “Era da *Big Science*”²⁴, Oliveira (2016, p. 131, grifos do autor) relembra que o papel dos cientistas nesse período, inclusive no Brasil, “vai além do exercício da autoridade cognitiva; **eles atuam como reguladores políticos do processo decisório, definindo tanto a agenda temática de fomento quanto as estratégias de implementação**”.

Especificamente para o Brasil, Oliveira (2016) argumentou que o conflito entre o grupo da academia e o grupo que defendia uma política de C&T voltada ao desenvolvimento tecnológico da indústria já estava presente desde o início do CNPq:

No entanto, a indicação para a presidência do CNPq de um oficial da Marinha alinhado a posições que defendiam o desenvolvimento tecnológico autônomo na área nuclear criava duas potenciais zonas de atrito com a comunidade científica. A primeira, porque o modelo *science push* prevê a cessão tanto do poder material quanto do poder simbólico da política de C&T aos cientistas, o que não ocorria no Brasil. Nos EUA, a também recém-criada *National Science Foundation* teve como primeiro presidente o físico Alan Waterman, que já havia sido professor das universidades de *Cincinnati* e *Yale*. A segunda, porque após o uso de artefatos nucleares no Japão, sobreveio a inclinação geral da comunidade de físicos, mesmo de alguns que participaram do esforço de guerra, para posições contrárias à sua proliferação (Rosa 2005). O Brasil já era reconhecido como possuidor de vastas e importantes jazidas de minérios atômicos, e a importante decisão política que rondava os bastidores do poder era sobre tornar-se exportador desses minérios ou desenvolver tecnologia para seu aproveitamento. **Foi nesse contexto que renunciavam os conflitos que marcaram a fase de institucionalização das atividades do Estado brasileiro no setor de C&T, que Álvaro Alberto iniciou a montagem do CNPq e a estruturação de sua burocracia** (OLIVEIRA, 2016, p. 132, grifos do autor).

Oliveira (2016) também relatou a permanência ao longo dos períodos históricos posteriores de tensões existentes entre o grupo defensor das pesquisas técnico-científicas de aplicação industrial (BNDE) e o grupo da comunidade científica (CNPq):

Embora esses contatos tenham garantido os resultados quantitativos da aplicação do FUNTEC, eles também acabaram por se tornar a causa daquilo que Carlos Pacheco mais tarde chamaria de “a parte frágil do modelo e sua debilidade” (Pacheco 2003, p.9). Isso ocorreu porque, com a coordenação, os parâmetros que os programas de pós-graduação deveriam seguir eram ditados pela comunidade científica de “ciências duras” **e não pelos problemas reais demandados pelo “chão de fábrica” de setores industriais.** Isso acabou reforçando o ciclo de manutenção do fomento para pesquisas que eram na verdade exógenas às necessidades econômicas e sociais que os burocratas do BNDE pretendiam superar com a formação de mestres e doutores em áreas consideradas estratégicas. **Os sinais de relevância e qualidade das pesquisas, que deveriam, pela racionalidade do BNDE, estar alinhadas às demandas da base industrial, estavam voltadas para a satisfação das pautas das grandes instituições e corporações da então vicejante política da *big science* implementada principalmente nos EUA.** Os mais prodigiosos cientistas brasileiros de “ciências duras” dessa época, e que tinham acesso à arena decisória do CNPq, mantinham contato estreito com a agenda da *big science*. Mario Schenberg, José Leite Lopes, Oscar Sala, César Lattes, Jayme Tiomno, Marcelo Damy e outros são exemplos disso (OLIVEIRA, 2016, p. 135, grifos do autor).

²⁴ Nesse período, o padrão de relação entre ciência e tecnologia em que a ciência empurra a tecnologia foi denominado *science push* ou empurrado pela ciência, conforme Rosenberg (2006).

Na década de 1970, Oliveira (2016) destaca a cooptação das áreas que deveriam defender o desenvolvimento científico e tecnológico pelo grupo da comunidade científica:

Embora isolados da arena decisória, a pauta de pesquisa da comunidade científica universitária continuava sendo fortemente financiada pelas políticas em execução. O diagnóstico de que era necessário apoiar a formação em nível de pós-graduação, o que implicava apoiar as pautas de pesquisa propostas de forma autônoma pelos cientistas, já afetava as dinâmicas internas: as metas quantitativas de implementação eram alcançadas em programas que financiavam os cientistas, o que gerava, num segundo momento, mais demanda sobre os recursos disponíveis para esse tipo de ação. **Esse mecanismo acabaria estabelecendo vinculações entre os setores da burocracia ligados à operacionalização dos programas e os diferentes setores e membros da comunidade científica.** Exemplo disso é o ocorrido na **Finep, gestora do FNDCT**, que executava cerca de **80% do seu orçamento nas áreas de desenvolvimento científico.** (OLIVEIRA, 2016, p. 138, grifos do autor).

Oliveira (2016) relatou ainda que as disputas entre o grupo defensor do desenvolvimento tecnológico da economia brasileira e o grupo da comunidade científica se acirraram ao longo da primeira metade dos anos de 1980, período em que Mario Henrique Simonsen, então Secretário de Planejamento, entendia que a política de C&T deveria se abrir ao protagonismo da comunidade científica:

Com a aproximação do fim do regime militar, **as disputas acirraram-se ao longo da primeira metade dos anos de 1980 entre os grupos estabelecidos na comunidade científica, com centro político na comunidade de físicos**, e os grupos da burocracia, que incluíam militares, pelo comando do órgão central da PCTI brasileira [CNPq]. A escolha de Maurício Peixoto para a presidência do CNPq no final dos anos de 1970 tinha um forte significado político: era a volta de um cientista para o comando do órgão, o que satisfazia os pleitos da SBPC e de outras entidades de representação da comunidade científica. A gestão de Peixoto coincide com a gestão de Simonsen à frente do Planejamento. (...). A partir de 1985, com o início do novo período democrático, foram deslocadas as funções de coordenação política e de planejamento do setor de C&T do CNPq para o recém-criado Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). **Enquanto o CNPq era “devolvido” à comunidade científica, a elite política dos grupos burocráticos insulados no Conselho migrava para o novo Ministério (...).** Esse contexto foi também marcado pela profunda crise de financiamento da economia. Seu impacto no setor de C&T e a emergência política da comunidade científica e de suas entidades no novo momento político levaram para o centro da arena decisória diagnósticos que propunham a institucionalização dos resultados da dinâmica sistêmica do período anterior. **As políticas que discursivamente estavam orientadas para a satisfação de demandas, financiadas pelo FNDCT, como vimos, acabavam apoiando as agendas autônomas dos pesquisadores, numa manifestação daquilo que Guimarães (1995) chamou de “reação adaptativa”, que contava com a anuência de setores da burocracia das agências de C&T. Isso, que ocorria informalmente, ganhava forma concreta na arena decisória da década de 1980 em propostas de reestruturação que previam a destinação dos recursos do FNDCT para agências como o CNPq e CAPES.** Embora essas propostas não tenham vingado, o debate ao seu redor marcava o novo ambiente das políticas de C&T que a democratização trouxe: a crítica à centralidade burocrática e à planificação insulada colocava as entidades de representação da comunidade científica, como a SBPC, como atores centrais (OLIVEIRA, 2016, p. 139, grifos do autor).

Isto posto, resta analisar as tensões ou disputas entre grupos de pressão sobre as destinações dos recursos do FNDCT para o período desta pesquisa.

4.2.1 – Principais Grupos de Pressão entre 2004-2016

Parte-se do fato histórico de que durante as reformas do FNDCT, ocorridas entre 1999-2002, havia três grupos disputando essas destinações: o acadêmico; o do desenvolvimento tecnológico da economia brasileira, que Pacheco (2007, p. 09) denominou de grupo defensor da aproximação ICT empresa; e o grupo que esta pesquisa denomina de “grupo de pressão fiscal” (ou orçamentário e financeiro).

A partir do detalhamento realizado adiante, das diferentes destinações da integralidade dos recursos do FNDCT, constata-se o surgimento de um novo grupo de pressão, o relacionado a destinações para crédito e equalização de taxas de juros (esta última, já previstas na ocasião em que se instituiu, ainda nas reformas de 1999-2002, o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa (Verde Amarelo), mediante a Lei nº 10.168 de 29/12/2000 e regulamentada pelo Decreto nº 4.195 de 11/04/2002).

As destinações dos totais dos recursos do FNDCT influenciadas pelo grupo de pressão do Desenvolvimento Científico e Tecnológico foram classificadas, conforme Quadro 05 e Figura 05, a partir da análise das legislações dos programas ou fundos setoriais de C&T e dos cadastros das ações orçamentárias disponibilizados no portal do SIOP²⁵.

²⁵ Sobre a legislação, ver Capítulo 03. Quanto às ações orçamentárias, partiu-se da análise das legislações dos programas ou fundos setoriais e dos cadastros das ações orçamentárias disponibilizados no portal do SIOP e chegou as seguintes Ações: 4053 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Setor Aeronáutico; 2067 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor Aeronáutico; 4043 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica para o Setor do Agronegócio; 2093 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor do Agronegócio; 4949 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa na Região Amazônica; 4031 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia; 4039 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Biotecnologia; 4438 - Fomento a Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento em Biotecnologia; 2189 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica; 2187 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Energia Elétrica; 2357 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Espacial; 2207 - Capacitação de Recursos Humanos para o Setor Espacial; 2223 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos; 2209 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Recursos Hídricos; 4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação; 2199 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Tecnologia da Informação; 2119 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Mineral; 2115 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor Mineral; 4156 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Petróleo e Gás Natural; 2995 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Petróleo e Gás Natural; 3454 - Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa de Interesse da Indústria do Petróleo e Gás Natural; 2997 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Saúde; 4007 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Saúde; 8563 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transporte Aquaviário e de Construção Naval; 2191 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários; 2193 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Transportes Terrestres e Hidroviários; 2121 - Fomento à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores; 2095 - Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas; 2113 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica; 2097 - Fortalecimento de Competência Técnico-Científica para Inovação; 0745 - Estímulo às Empresas de Base Tecnológica Mediante Participação no Capital; 0A29 - Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico; 007Z - Subvenção à Remuneração de Pesquisadores Empregados em

Quadro 05 – Destinações anuais dos recursos do FNDCT por Grupo de Pressão

(Em R\$ milhões, valores correntes)

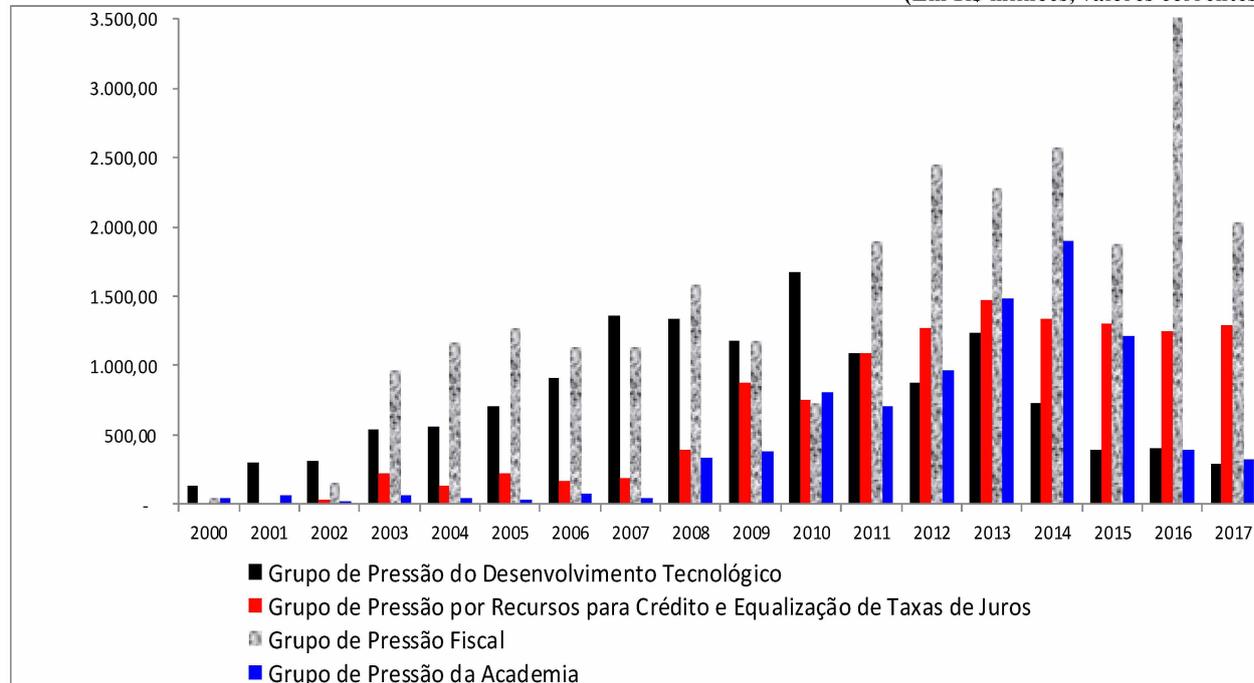
	Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico	Grupo de Pressão por Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros	Grupo de Pressão Fiscal	Grupo de Pressão da Academia
2000	129,35	0,00	42,02	46,92
2001	304,42	0,00	0,00	67,63
2002	310,45	32,20	157,10	18,17
2003	533,18	219,51	963,85	64,18
2004	559,37	137,00	1.163,27	39,84
2005	710,25	226,64	1.266,90	33,84
2006	908,97	163,72	1.138,09	80,91
2007	1.356,54	186,42	1.139,45	44,73
2008	1.337,50	393,25	1.589,17	334,10
2009	1.183,56	881,54	1.177,91	380,58
2010	1.675,16	751,20	735,23	808,97
2011	1.085,62	1.091,83	1.902,91	702,06
2012	876,27	1.274,39	2.455,05	971,45
2013	1.236,47	1.476,84	2.285,66	1.482,06
2014	724,27	1.338,89	2.569,56	1.900,62
2015	392,05	1.303,59	1.880,82	1.213,25
2016	401,19	1.252,98	3.691,36	390,50
2017	292,14	1.289,02	2.037,65	329,21

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

Figura 05 – Destinações anuais dos recursos do FNDCT por Grupo de Pressão

(Em R\$ milhões, valores correntes)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

Atividades de Inovação Tecnológica em Empresas; 0743 - Subvenção Econômica a Empresas que Executam Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) ou Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário.

As destinações de recursos do FNDCT influenciadas pelo grupo de pressão por recursos para crédito e equalização de taxas de juros referem-se às seguintes ações orçamentárias: 0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas; e 0741 - Equalização de Taxas de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica. Além dos valores referentes a essas ações orçamentárias, ainda há os recursos referentes a taxas de administração e despesas operacionais da Finep pagas pelo FNDCT cuja fonte dos valores foram os relatórios de gestão sobre o FNDCT²⁶, elaborados pela Finep. Há ainda os recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005, cuja fonte dos valores foi o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário. Para esses dois últimos dados, a base de dados das destinações de recursos do FNDCT influenciadas pelo grupo de pressão por recursos para crédito e equalização de taxas de juros pode conter dupla contagem, já que a fonte primária para as execuções dos recursos foi a base de dados do SIOP. Entretanto, as fontes dos valores, referentes a taxas de administração e despesas operacionais da Finep pagas pelo FNDCT, foram os relatórios de gestão do FNDCT elaborados pela Finep. Como não foi possível identificar na base de dados do SIOP as saídas dos recursos do FNDCT para o pagamento de taxas de administração e despesas operacionais da Finep, esses valores podem estar sendo contados em duplicidade. Essa mesma falha pode acontecer para os recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005 cuja fonte dos valores foi o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário. Entretanto, essa dupla contagem, não distorce as análises, já que representa apenas 2,80% do total das destinações dos recursos do FNDCT entre os anos de 2000 a 2017.

As destinações de recursos do FNDCT influenciadas pelo Grupo de Pressão Fiscal referem-se às seguintes ações orçamentárias: 0998 - Reserva de Contingência; e 0Z00 - Reserva de Contingência. Além dos valores referentes a essas ações orçamentárias, ainda há os recursos referentes às destinações ao Tesouro, mediante a DRU e os mediante "retenção" direta no Tesouro de recursos do FNDCT. Os valores referentes à DRU foram considerados como destinação de recursos do FNDCT, seguindo orientações do Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário cuja determinação foi a de que, apesar de as desvinculações com a DRU ocorrerem diretamente na arrecadação, isto é, sem que os recursos sejam efetivamente contabilizados pelos sistemas do governo como recursos do Fundo, esses valores devem ser considerados no cômputo das receitas do Fundo, já que eles também fazem parte dos recursos instituídos a partir das leis

²⁶ A série histórica dos relatórios de gestão do FNDCT elaborados pela FINEP está disponível em: <http://www.Finep.gov.br/acesso-a-informacao-externo/transparencia/2015-10-27-13-20-34/relatorios-de-gestao?layout=filtros>

que criaram os programas setoriais de C&T. Como esta pesquisa não conseguiu encontrar os valores retirados do FNDCT mediante DRU em fontes primárias e oficiais, recorreu-se ao procedimento, adotado pelo Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário, de aplicar o percentual da DRU de 20% sobre os valores das arrecadações anuais do FNDCT, disponibilizadas pelo SIAFI. Essa estimativa é parte da diferença existente na base de dados desta pesquisa entre as arrecadações e destinações de recursos do FNDCT, apresentadas nos itens 11 e 12 do Anexo 01. Os valores referentes às “retenções” de recursos do FNDCT foram calculados pelas diferenças entre os valores anuais efetivamente arrecadados e os valores que são autorizados como dotações iniciais nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Essa fórmula de cálculo foi utilizada pelo TCU nos Acórdãos nº 686/2005 e nº 500/2015 – TCU – Plenário. Em relação aos valores do FNDCT contingenciados, ações nº 0998 e nº 0Z00, é necessário destacar que, ao final do exercício financeiro, esses valores foram descontingenciados. Entretanto, normalmente, não são destinados a atividades de C&T, já que não há mais tempo para isso e retornam ao Tesouro Nacional como recurso não executado. Também para esses dois casos, pode haver dupla contagem de valores na base de dados, já que não foi possível distinguir o quanto dos valores contingenciados durante o exercício financeiro e descontingenciados no final do exercício foi executado no mesmo exercício. O valor total das dotações orçamentárias do FNDCT contingenciado durante o exercício financeiro e descontingenciado no final do exercício entre os anos de 2000 a 2017 foi de R\$ 8.382,21 milhões, o que representou 13,71% do total das destinações do FNDCT no período.

E as destinações de recursos do FNDCT influenciadas pelo Grupo de Pressão da Academia referem-se ao somatório dos seguintes recursos: o total dos recursos identificados como ações transversais pelos relatórios de gestão do FNDCT; o total dos recursos identificados pelos Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014 e nº 500/2015 – TCU – Plenário como substituição de fontes; e os resíduos das ações orçamentárias do FNDCT que não foram possíveis de fazer vinculação, a partir da análise dos cadastros das ações orçamentárias disponibilizados no SIOP, ao Grupo de Pressão do Desenvolvimento Científico e Tecnológico ou Grupo de Pressão por Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros ou ao Grupo de Pressão Fiscal.

O Anexo 01 desta Dissertação apresenta a base de dados com todas as destinações dos recursos do FNDCT, organizados principalmente a partir da fonte primária SIOP, além dos valores referentes a taxas de administração e despesas operacionais da Finep pagas pelo FNDCT, cuja fonte foram os relatórios de gestão sobre o FNDCT, elaborados pela Finep; dos valores referentes a recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005, cuja fonte foi o

Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário; dos valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional mediante DRU, seguindo orientações do Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário; e dos valores referentes a recursos do FNDCT, destinados ao Tesouro Nacional mediante retenções de recursos do FNDCT no Tesouro, seguindo orientações, do Acórdão nº 686/2005 – TCU – Plenário e do Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário. Os dados apresentados no Quadro 05, organizados por grupos de pressão, foram originados da base de dados apresentada no Anexo 01. Essa base de dados detalha as destinações dos recursos do FNDCT, quando originários da fonte primária SIOP, até o desdobramento referente à ação orçamentária.

A partir dessa classificação de destinações, serão analisados a seguir os principais grupos de pressão que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT: i) o grupo integrado por atores, instituições e representações que defendem o desenvolvimento científico e tecnológico realizado a partir da cooperação entre as universidades e as empresas; ii) o grupo de integrantes da academia ou comunidade acadêmica; iii) o grupo de pressão fiscal (orçamentário e financeiro); e iv) o grupo de pressão por recursos para crédito e equalização de taxas de juros.

4.2.2 – Análise do Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico da Economia Brasileira

Conforme apresentado no Capítulo 03 e identificação dos principais atores e instituições realizada no item 4.1.1, esta seção analisa, entre os anos de 2004 e 2016, a partir das principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT, a capacidade ou poder de influência, nas destinações dos recursos, do grupo de pressão que defende a ênfase do financiamento de C&T às atividades de desenvolvimento tecnológico da economia brasileira.

Importa destacar que esse Grupo ganha proeminência no apoio público ao desenvolvimento tecnológico nas reformas de 1999-2002, especialmente na 2ª Conferência Nacional de CT&I. 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 governança 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 02/11/2004, conhecida como Lei de Inovação. Nas palavras de Pacheco (2003b, p.24), “as iniciativas tomadas” no período das reformas (Fundos Setoriais, especialmente o 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:

Nessa linha, inúmeros programas e instrumentos vem 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).

Isto posto, a análise desse grupo de pressão parte do exame de suas representações nos Comitês Gestores dos Programas para as destinações dos Fundos Setoriais de C&T. Conforme relatado no item 4.1.1, a capacidade potencial de influência dos atores e instituições 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.

Para análise da capacidade ou poder de influência do Grupo ao longo do período estudado, é necessário investigar como foi a participação cooperativa (e, por sua vez, a gestão compartilhada) desses atores e representações. Conforme levantamento nas Atas das Reuniões dos Comitês Gestores dos Programas (Quadro 06), foi possível verificar que, nos últimos anos da série das Atas das Reuniões, 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.

Quadro 06 – Atores/Instituições não participantes das reuniões dos Comitês Gestores dos programas ou fundos setoriais

Programa ou Fundo Setorial	Atores/Instituições não participantes	Data da reunião
do setor aeronáutico	2 da comunidade científica	02/12/2013
	1 da comunidade científica	20/03/2013
	2 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	05/12/2012
	2 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	26/09/2012
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	14/12/2011
	1 da comunidade científica	22/09/2011

Programa ou Fundo Setorial	Atores/Instituições não participantes	Data da reunião
do setor espacial	1 da comunidade científica	02/12/2013
	1 do setor empresarial	20/03/2013
	1 do setor empresarial	05/12/2012
	1 da comunidade científica	26/09/2012
	1 da comunidade científica	22/03/2010
	2 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	29/10/2009
do agronegócio	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	09/04/2013
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	26/02/2013
	1 da comunidade científica; 1 do setor empresarial	12/12/2012
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	26/09/2012
	1 do setor empresarial	16/12/2011
de transporte aquaviário e construção naval	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	13/12/2012
	1 do setor empresarial	25/09/2012
de transportes terrestres	1 da comunidade científica	04/12/2013
	2 do setor empresarial	06/12/2012
	1 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	26/09/2012
de energia elétrica	1 da comunidade científica	17/12/2013
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	06/03/2013
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	05/12/2012
	1 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	26/09/2012
	1 da comunidade científica	22/09/2011
de recursos hídricos	2 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	03/12/2013
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	06/05/2013
	2 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	12/04/2013
	2 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	11/12/2012
exploração de recursos minerais	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	02/12/2013
	1 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	04/03/2013
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	10/12/2012
	1 da comunidade científica e 2 do setor empresarial	25/09/2012
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	16/12/2011
saúde	1 do setor empresarial	18/12/2013
	1 do setor empresarial	09/05/2013

Programa ou Fundo Setorial	Atores/Instituições não participantes	Data da reunião
	1 da comunidade científica e 1 do setor empresarial	09/04/2013

Fonte: Dados extraídos das Atas das Reuniões dos Comitês Gestores dos Programas ou Fundos Setoriais de C&T.
Elaboração: elaboração do autor.

Conforme Quadro 06, observa-se que a partir do final do ano de 2011 ocorre um progressivo abandono da participação dos atores e representações da comunidade científica e do setor empresarial produtivo. Como é mostrado pelas legislações que identificaram os atores e instituições, componentes dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T, a comunidade científica e o setor empresarial deveriam ser representados nas reuniões desses Comitês por 2 representantes de cada segmento. Entretanto, a partir do final do ano de 2011, pode ser visto no Quadro 06 que, na maioria das reuniões da maioria dos programas ou fundos setoriais, houve ausência de pelo menos um representante, seja da comunidade científica seja do setor empresarial produtivo, sem falar nas reuniões que faltaram todos os representantes dessas categorias como ocorreu no Comitê do Programa ou Fundo Setorial de recursos hídricos.

Com as ausências de participação dos representantes da comunidade científica e do setor empresarial nos Comitês Gestores, esses atores passam a não mais participar das deliberações sobre as alocações de recursos do FNDCT. Com isso, as deliberações dos Comitês Gestores foram se enfraquecendo, o que já vinha acontecendo desde a instituição do Comitê de Coordenação Executiva criado para deliberar sobre as ações transversais, como destaca (Brasil 2016):

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, grifos do autor).

As Atas das Reuniões dos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T podem ser utilizadas ainda, como evidência, para indicar a capacidade ou poder de influência dos membros desses Comitês nas deliberações sobre as alocações de recursos do FNDCT. Na Ata da reunião do Comitê Gestor do Fundo Setorial Aeronáutico, realizada em 16/10/2007, presidida pelo Sr. Miguel Henze, há o seguinte relato:

Com relação às ações verticais, o CT-Aero contribuiu com R\$ 5,3 milhões. Interveio o Sr. Hugo Borelli sugerindo que para 2009 fosse lançado projeto de P&D para Bio-querosene, pensando no mercado aeronáutico. **O Sr. Eugenius disse que para 2008 poderia partir desse Comitê tal proposta.** Continuando a apresentação, o Sr. Celso Otávio disse que o CT-Espacial teria um saldo, em tese, a desembolsar em 2007 de R\$ 2,78 milhões, praticamente R\$ 2 milhões prontos para serem desembolsados se houvesse recursos. **O Sr. Walter Bartels pediu a palavra para questionar que em 2006 o CT-Espacial tinha recurso e tais recursos não foram direcionados para as**

ações apoiadas no referido ano. O Sr. Celso disse que não sabia informar detalhadamente a razão do ocorrido, teria que ser avaliado projeto a projeto. O Sr. Eugenius se comprometeu para, na próxima reunião, trazer ao Comitê o detalhamento dos projetos que foram aprovados pelos Comitês Gestores Aeronáutico e Espacial e estão de alguma forma, em situação não regular (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ GESTOR DO FUNDO SETORIAL AERONÁUTICO, realizada em 16/10/2007, grifos do autor).

Na Ata da reunião do Comitê Gestor do Fundo Setorial Aeronáutico, realizada em 22/03/2010, presidida pelo Sr. Himilcon de Castro, há o seguinte relato:

O Comitê Gestor após as discussões **acordou em aportar o valor total de recursos disponíveis para Ações Verticais** (R\$ 23.000.000,00 em dois anos) em uma Chamada Pública. O Termo de Referência da Chamada Pública será elaborado pela Finep em articulação com o CTA/ITA, Embraer e Engenheiro Walter Bartels. Celso Sugeriu que se faça uma reunião com este grupo para elaborar o TR. **As instituições de Pesquisa deverão apresentar propostas associadas com a Indústria/Empresas.** Serão apoiados projetos de pesquisa tecnológica e de inovação em áreas diretamente ligadas ao setor aeronáutico. **As áreas definidas foram: propulsão Aeronáutica e Combustíveis Alternativos; Materiais Compósitos; Estruturas Leves e Eficientes; Processos de Manufatura Avançada; Sensoriamento para Integridade de Aeronaves; Aeroacústica; Tecnologias para Minimizar Riscos e Impactos de Acidentes; Integração de Sistemas e Softwares Embarcados; Integração de Tecnologias Embarcadas para CNSATM; Comunicação, Radar e Ótica** (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ GESTOR DO FUNDO SETORIAL AERONÁUTICO, realizada em 22/03/2010, grifos do autor).

Na Ata da reunião do Comitê Gestor do Setor do Agronegócio, realizada em 22/03/2010, presidida pelo Sr. Carlos Nobre, há o seguinte relato:

O Comitê Gestor do Fundo Setorial do Agronegócio **decidiu dispor R\$ 8,38 milhões do orçamento previsto para 2011 em ações verticais** da seguinte forma: i) **Prorrogar o projeto Inovação Tecnológica para Defesa Agropecuária em 18 meses e suplementá-lo no valor de R\$ 700.000,00** (setecentos mil reais), com contrapartida em igual valor da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e apoio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais (SECTES); ii) **Prorrogar o projeto "Fortalecimento e apoio a pesquisa, desenvolvimento e validação de métodos e demais atividades laboratoriais nos Laboratórios Nacionais Agropecuários por meio de concessão de bolsas de Fomento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq" no valor total de R\$ 4.050.000,00** (Quatro milhões e cinquenta mil reais) divididos em 03 (três) parcelas iguais nos anos de 2011, 2012 e 2013; iii) **Antecipar para 2011 o pagamento de parcelas previstas para o ano de 2012 de projetos em andamento no CNPq (Editais) no valor de R\$ 6.330.000,00** (Seis milhões trezentos e trinta mil reais). A agência ficará responsável pela elaboração de uma lista com os projetos contemplados, a qual será anexada ao Termo de Referência (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ GESTOR DO SETOR DO AGRONEGÓCIO, realizada em 22/03/2010, grifos do autor).

Esses relatos das Atas das Reuniões dos Comitês Gestores são evidências de que os membros individualmente têm capacidade ou poder de influenciar as deliberações do grupo de pressão que defende a ênfase do financiamento de C&T a atividades de desenvolvimento tecnológico da economia brasileira. Entretanto, é relevante destacar que os Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T foram paulatinamente enfraquecidos à medida que a parceria

comunidade científica e setor empresarial produtivo deixa de acontecer com ausência das representações desses segmentos nas reuniões e deliberações desses Comitês.

Além disso, como destaca matéria da Revista Fapesp elaborada pelo jornalista Marques (2017, p. 26), no ano de 2016, os Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T "não se reuniram nenhuma vez". O esvaziamento desse Comitês também pode estar associado ao fato de que suas deliberações consecutivamente passavam a decidir sobre valores a cada dia menores destinados às atividades de desenvolvimento tecnológico, como será analisado no item 4.3.2.

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 02/04/2004 instituiu uma nova instância decisória na estrutura decisória da governança do FNDCT, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, que passou a responder melhor as influências desse segmento, como será analisado no item 4.2.3 a seguir.

4.2.3 – Análise do Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica

Partindo da identificação dos principais atores e instituições realizada nos itens 4.1.2 e 4.1.4, esta seção analisa, entre os anos de 2004 e 2016, a partir das principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT, a capacidade ou poder de influência, nas destinações dos recursos, do grupo de pressão que 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” 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). 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 MEC, e não com recursos do FNDCT.

Para essa análise, cabe destacar inicialmente, que esse grupo de pressão ressurgiu após as reformas de 1999-2004, quando seus elementos (atores e representações) assumem posições proeminentes nas instâncias decisórias na estrutura de governança do FNDCT por “ações transversais” e “substituições de fontes” como forma de destinação de recursos não vinculadas a programas setoriais de C&T.

4.2.3.1 – Pressão por Ações Transversais

Sobre a destinação de recursos do FNDCT mediante ações transversais, elas foram crescendo gradativamente à medida que esse grupo de pressão assumiu posições proeminentes nas instâncias decisórias de governança do FNDCT para defender a destinação de recursos desse Fundo mediante: o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, instituído pela Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 (primeira iniciativa pós-reforma de desvinculação, transversalidade, dos recursos destinados por lei aos Programas Setoriais de C&T); e ii) o Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010.

A influência desse grupo de pressão parte da constatação de que a gestão do MCT por volta do ano de 2004 defendeu a instituição das ações “transversais” para permitir a possibilidade de os Fundos Setoriais financiar, além dos Programas Setoriais de C&T, outras atividades de C&T do Sistema Nacional de CT&I, sem as exigências legais dos programas setoriais de C&T. Como explorado no Capítulo 03, a criação das ações transversais não segue o modelo de gestão compartilhada, instituído legalmente para as decisões de alocações de recursos destinados às ações verticais. A estrutura decisória das ações transversais segue a linha em que as decisões sobre alocação de recursos não passavam pelos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, com os representantes da instituição MCT atuando diretamente na decisão de alocação desses recursos.

A capacidade ou poder de influência desse grupo de pressão já vinha ocorrendo desde 2004, como pode ser verificado pelos Relatórios da própria Finep que relatam a influência do MCT nas decisões sobre a alocação dos recursos do FNDCT em ações transversais:

A gestão dos recursos do FNDCT/Fundos Setoriais realizada pela Finep, sua Secretaria Executiva, foi orientada pelo novo modelo de gestão dos Fundos Setoriais, instituído pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) **em 2004**. O Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais – presidido pelo Ministro de Ciência e Tecnologia e composto pelos presidentes das agências Finep e CNPq e dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais – **definiu um conjunto de Ações Transversais a ser implementado a partir do segundo semestre de 2004**, visando articular e integrar as atividades e recursos dos Fundos Setoriais. **Entre as deliberações do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, destaca-se a orientação para que fossem destinados cerca de 50% dos recursos disponíveis em cada um dos Fundos Setoriais, para aplicação em Ações Transversais em 2004**. Os demais recursos de cada um dos Fundos Setoriais foram aplicados em Ações Verticais, orientadas pelos Comitês Gestores específicos de cada um deles (BRASIL, 2005, p. 16, grifos do autor).

A gestão dos recursos do FNDCT sobre destinação de recursos mediante ações transversais foi orientada pela Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004. Com a Lei nº 11.540 de 12/11/2007, que instituiu legalmente a destinação de recursos dos Fundos Setoriais mediante

ações transversais, a competência para decidir sobre as alocações desses recursos a essas ações foi atribuída pelo artigo 5º, alínea "b", da Lei nº 11.540/2007 ao Conselho Diretor do FNDCT²⁷.

Essas alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, trazidas pela Lei nº 11.540 de 12/11/2007, resultam na crescente influência desse grupo de pressão. Como evidencia, recorre-se as declarações de Sergio Rezende, ministro do MCT entre 2005 e 2010 e professor de física na academia:

Tivemos então a ideia de levar a desvinculação para a lei do FNDCT: para possibilitar o apoio àquelas ações mais abrangentes, programáticas – um exemplo: apoio à pesquisa básica –, **o Conselho Diretor do FNDCT pode decidir que uma determinada parte das receitas de alguns fundos será usada para apoiar ações abrangentes e que, para isso, a aplicação se desvinculará da fonte de receita.** Isso é que vai permitir o aumento do recurso para fomento à pesquisa, que hoje é feito setorialmente com recursos de fundos setoriais (REZENDE, 2007, p. 02, grifos do autor).

Antes da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, não havia autorização legal para as destinações de recursos do FNDCT para as ações transversais, **revelando que a Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 foi editada sem respaldo legal.** O artigo 14 da Lei nº 11.540/2007 autorizou a destinação de recursos do FNDCT para ações transversais, identificadas com as diretrizes da Política Nacional de CT&I e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional. Com base nesta determinação legal, foi incluída no cadastro de ações do Plano Plurianual (PPA) de 2008 a 2011, a ação "7N34 – fomento à pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas". **Essa ação orçamentária foi também incorporada legalmente, pela primeira vez, como ação transversal, à Lei Orçamentária anual (LOA) do ano de 2009.**

Com essas alterações nas legislações, entre os anos de 2004 e 2009, surgem ações transversais aprovadas na LOA e ações transversais aprovadas discricionariamente no âmbito do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (ver Figura 04 no Capítulo 03) e, após a Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 03 de 22/12/2010, passaram a existir também as aprovadas discricionariamente no âmbito do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT.

²⁷ Apesar das determinações da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, em 22/12/2010, a Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 02 de 22/12/2010, no artigo 16, inciso V, atribuiu ao Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT competência para coordenar a elaboração dos termos de referências das ações transversais, aprová-los e encaminhá-los às Agências para implementação dos editais, chamamentos públicos e encomendas das ações transversais. Com esse dispositivo, a Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT nº 02/2010 delegou competências sobre as ações transversais – antes atribuídas mediante a Lei nº 11.540/2007 ao Conselho Diretor do FNDCT – ao Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT. Entretanto, a CCTICI do Senado sugeriu corrigir essas delegações mediante decreto legislativo: “Essa situação, **a delegação de atribuições legalmente conferidas ao Conselho Diretor do FNDCT ao Conselho de Coordenação Executiva, realizada por meio da Instrução Normativa nº 2/2010, do Conselho Diretor do FNDCT, deve ser corrigida por meio de decreto legislativo.** Nada obsta a criação do referido Conselho de Coordenação Executiva, ou que este atue subsidiando o Conselho Diretor. Entretanto, **não podem as atribuições do Conselho Diretor serem delegadas a outra entidade, com composição substancialmente distinta, sob pena de se perder a característica de representatividade plural do processo decisório fixada em lei**” (BRASIL, 2016, p. 111, grifos do autor).

A partir de então, cresce o poder de influência do grupo de pressão da comunidade científica nas decisões de alocações de recursos do FNDCT, especialmente com as novas instâncias criadas (Comitês supracitados, ver Figura 04 no Capítulo 03).

Sobre a crescente capacidade ou poder de influência de grupos de pressão nas decisões de alocações de recursos do FNDCT, o Relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI) do Senado Federal (Brasil 2016) destaca algumas distorções causadas pela atuação desses grupos:

As chamadas “ações transversais” também têm consumido um percentual relevante e crescente dos recursos aplicados. Essas ações, que foram autorizadas pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, têm sido desvirtuadas para permitir a inserção no FNDCT, de pagamentos sem relação com os propósitos dos setores que arrecadam os recursos. Deve-se ressaltar que as ações transversais **não são aprovadas pelos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais**; na prática, são decididas apenas pelo MCTIC, o que **configura verdadeiro desvirtuamento do próprio modelo de governança do FNDCT**. Como resultado, atualmente, **pouco mais de 10% dos recursos aplicados se destinam, de fato, às finalidades setoriais**. Esse quadro 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, grifos do autor).

As Atas das Reuniões do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT podem ser utilizadas como evidências do crescimento da capacidade ou poder de influência desse grupo de pressão na destinação de recursos do FNDCT mediante ações transversais. Na reunião realizada em 22/04/2014, presidida por João Alberto de Negri, presidente do Comitê e Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Comitê discutiu e aprovou por unanimidade as seguintes Ações Transversais a serem implementadas em 2014: i) Edital Universal 2014 (CNPq), total da Ação: R\$ 200 milhões, sendo R\$ 150 milhões oriundos do FNDCT, dos quais R\$ 75 milhões para 2015, e R\$ 50 milhões do orçamento do CNPq, dos quais R\$ 25 milhões para 2015; ii) Edital INCTs 2014 (CNPq), total da Ação: R\$ 440 milhões, sendo R\$ 134 milhões do FNDCT, R\$ 66 milhões do CNPq, e R\$ 344 milhões de Outras Fontes; iii) Capacitação institucional (PCI) 2014 (CNPq), total da ação: R\$ 25 milhões oriundos do FNDCT, sendo R\$ 20 milhões para 2014; iv) Inova Energia (Finep), total FNDCT: R\$ 44 milhões, sendo R\$ 20 milhões para 2014; 5) Inova Sustentabilidade (Finep), total FNDCT: R\$ 30 Milhões, sendo R\$ 8 milhões para 2014 (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 22/04/2014, grifos do autor).

Na reunião realizada em 28/07/2014, presidida por João Alberto de Negri, presidente do Comitê e Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Comitê aprovou e homologou as seguintes Ações Transversais: "Ampliação do Sistema Nacional de Processamento de Alto Desempenho", acordo de Cooperação França-Brasil em Computação de Alto Desempenho, no valor de R\$ 60 milhões, **com recursos da Ação Transversal do FNDCT**; o Edital Universal 2014; o Edital INCTs 2014; a ação de Capacitação Institucional (PCI) 2014; a ação Inova Energia e a ação Inova sustentabilidade. **O Sr. Carlos Nobre, Secretário da SEPED/MCTI, destacou que houve um aumento significativo de recursos para as ações transversais em 2015**. Sobre esse ponto, o Sr. Cristian Lima, da SPOA/MCTI, esclareceu que nas

negociações com o MPOG, o valor do limite de empenho de 2014 estava sendo usado como base para a definição da PLOA 2015. O esforço de negociação dos fundos verticais e das ações transversais esteve relacionado a um Plano Orçamentário (PO) que previa as Plataformas do Conhecimento. Desta forma, informou, o PO previu que os recursos para o Programa Nacional das Plataformas do Conhecimento (PNPC) estivesse dentro da ação 2014: P&D em áreas estratégicas (ação transversal). **O Sr. Carlos Nobre salientou que o MCTI tem se tornado um Ministério que financia predominantemente capacitação, o que tem diminuído o componente da ciência de seus objetivos. O Sr. Carlos Nobre ponderou que, além de discutir a própria questão das plataformas, seria preciso esclarecer aos conselheiros quanto ao rumo dos Comitês Gestores.** Dessa forma, defendeu a realização de reuniões em 2014 para explicar a situação, que vem gerando intranquilidade, e que seria igualmente importante envolver os comitês gestores no Programa de Plataformas do Conhecimento, mostrando formalmente o projeto e mobilizando-os para se engajarem no processo (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 28/07/2014, grifos do autor).

Na reunião realizada em 19/11/2014, presidida por Álvaro Toubes Prata, presidente do Comitê e Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Sr. Prata pontuou que as ações transversais já comprometidas para o ano de 2015 totalizavam R\$ 874 milhões e, caso sejam mantidos os R\$ 937 milhões, o valor poderá ser suficiente, mas como já estão comprometidos R\$ 200 milhões para o PROINFRA, provavelmente não haverá recursos para honrar as ações que serão aprovadas para 2015. Lembrou que para o ano de 2014 não existe orçamento, limite de empenho e nem recursos disponíveis **e informou também que não sabe como conduzir esta situação e qual o seu posicionamento acerca do assunto.** Por se tratar de uma Reunião Colegiada sugere que as ações transversais não sejam aprovadas neste momento, tendo em vista que boa parte dos gestores não estará aqui em 2015. **Sugeriu que não deveria ser aprovado o valor de R\$ 264 milhões para as ações transversais para o ano de 2015 e anos posteriores, sabendo do cenário de restrição que o FNDCT enfrenta. Reforçou a discussão acerca do assunto e informou que apesar de não estar na pauta da Reunião tem uma demanda do Ministro a ser apresentada que trata do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), onde o valor a ser incluído na LOA é de R\$ 75 milhões.** O Sr. Nobre salientou que desde 2011 existe um grande constrangimento por parte dos gestores, onde existem muitos compromissos a pagar e que se referem à decisões tomadas anteriormente. Outro ponto abordado pelo Sr. Nobre é: quem pode decidir que não haverá mais recursos centrais e relata também que é constrangedor ser presidente de Comitê Gestor **e questiona porque os recursos aparecem em Ações Transversais?** Nos *slides* de PNPC havia indicação de que não haveria mais fundos setoriais, questiona se isso é ruim, então sugeriu que houvesse alterações na lei. Por fim, o Sr. Nobre destaca que ninguém do CT-SAÚDE apareceu para a Reunião **e informou ser contra a aprovação de ações transversais, caso haja a aprovação de algum projeto, quer ver aprovado o de R\$ 7 milhões.** O Sr. Marcos Toscano, Chefe da ASCOF/MCTI, discorre sobre a inexistência de regras claras para a tomada de decisões no FNDCT. Para ele, as decisões são tomadas sem lastro orçamentário e com isso perde-se credibilidade. **O limite de 50% da aplicação para as ações transversais não foi respeitado, durante a discussão da PLOA.** Compreende as preocupações e anseios das áreas técnicas, mas a realidade é que não há possibilidade prática e orçamentária de aprovar nada. O Sr. Marcos Toscano destaca que o corte de empenho de 2015 provavelmente será maior que o de 2014. Caso alguma ação seja aprovada, provavelmente terá que ser cancelada em 2015, destacou. Dentre as deliberações da reunião, consta: **As propostas de ações transversais apresentadas na reunião não foram aprovadas e foram agendas para serem discutidas no início de 2015** (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 19/11/2014, grifos do autor).

Na reunião realizada em 01/12/2014, presidida por Álvaro Toubes Prata, presidente do Comitê e Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Sr. Álvaro Prata submeteu à aprovação a proposta de pauta da reunião que tratou, dentre outros temas, da Ação transversal - Reator de Pesquisa Multipropósito (RMB); o Sr. Álvaro Toubes Prata informou que a reunião extraordinária foi convocada, pois a SPOA tinha feito um levantamento de recursos não empenhados e **que o Ministro do MCTI, diante desse saldo não empenhado, resolveu alocar os recursos na Ação Transversal: Reator de Pesquisa Multipropósito (RMB)** que tem como objetivo realizar o processo de consolidação e análise crítica do projeto de engenharia básico e executar o projeto de engenharia detalhado do reator nuclear propriamente dito e dos sistemas e estruturas a ele associados, uma encomenda no valor de R\$ 150 milhões, sendo R\$ 75 milhões para 2014 e R\$ 75 milhões para 2015. Álvaro Prata relembra que o prazo limite dado pelo MPOG para empenho se encerraria em 05 de dezembro de 2014 e questiona se a Finep conseguiria empenhar dentro do prazo dado pelo MPOG. Álvaro Prata esclarece que na reunião anterior não havia limite para novas ações naquela data. **Quanto ao limite disponível agora, informa que ele representa o que sobrou de outras unidades e o Ministro resolveu alocar no RMB.** Observa ainda que não há priorização do RMB sobre os projetos da reunião anterior. **O Sr. Álvaro Prata colocou em votação a ação transversal 2014: Reator de Pesquisa Multipropósito - RMB. Houve uma abstenção, entretanto, os demais membros votaram favoravelmente** (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 01/12/2014, grifos do autor).

Na reunião realizada em 09/06/2015, presidida por Emília Maria Silva Ribeiro Curi, presidente do Comitê e Secretária Executiva do MCTI, há os seguintes relatos:

A Sra. Emília Maria solicitou inversão de pauta para se discutir previamente o item "novas ações", tratando logo das bolsas de pesquisa solicitadas pelo CNPq, o apoio à reunião da SBPC e o Programa Ciência Hoje trazido pela Finep. **Fernando Ribeiro esclareceu que em relação ao Apoio ao Programa Ciência Hoje, o Ministro recebeu a equipe da revista "Ciência Hoje" e encaminhou à Finep para que ela estudasse uma alternativa de apoio à revista.** A melhor alternativa foi garantir apoio a publicação de 20.000 exemplares da revista, a ser distribuídas sobretudo aos bolsistas do CNPq participantes de alguns programas, em particular do Ciência sem Fronteiras (CsF). Esse apoio seria feito via SBPC. **A Secretária colocou em votação o Apoio a 67a Reunião Anual da SBPC e reuniões regionais; a Manutenção das bolsas operacionalizadas via CNPq e o Programa de Popularização da Ciência para Bolsistas no Exterior: todas as ações foram aprovadas sem contestações.** Dentre as deliberações, **destaca-se a homologação das seguintes ações transversais:** i) Apoio a Reunião Anual da SBPC e reuniões regionais; ii) Manutenção de bolsas de Produtividade em Pesquisa (PQ) e de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora; iii) Manutenção do Programa de Capacitação Institucional (PCI); iv) Programa de Popularização da Ciência para Bolsistas no Exterior (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 09/06/2015, grifos do autor).

Na reunião realizada em 29/09/2015, presidida por Emília Maria Silva Ribeiro Curi, presidente do Comitê e Secretária Executiva do MCTI, há os seguintes relatos:

O Sr. Luís Fernandes, presidente da Finep, questionou se o Comitê de Coordenação Executiva (CCE) seria uma instância de deliberações ou apenas uma instância para coordenar as ações administrativas relacionadas ao FNDCT. O Sr. Nilton Vasconcelos Júnior e a Secretária Emília intervêm citando a Instrução Normativa nº 2 do FNDCT, de 22/12/2010, que estabelece as atribuições deste Comitê. A Secretária Emília reafirma a pertinência e necessidade da reunião para que se abordem os temas da pauta. O presidente da Finep pontua que não tem nenhuma divergência com

ações e projetos presentes na pauta para aprovação e/ou ratificação. **A seguir o Sr. Armando Milioni, Secretário da SETEC/MCTI, questiona se a entrada do Programa "Viver sem Limites" não seria uma estratégia análoga à entrada do Programa Ciência sem Fronteiras no FNDCT.** A Secretária Emília lembra que o "Viver sem Limites" nunca foi contestado e reafirma aos presentes que até hoje, tudo que se fomentou nesta área através do FNDCT foram pesquisas, **objeto fim do referido programa.** Adicionalmente, ratificando o caráter de P, D&I desta ação, o Sr. Eronildo expõe os editais lançados anteriormente discorrendo sobre os valores, projetos e produtos resultantes. O Sr. Luís Fernandes, respondendo ao Sr. Milioni diz que não havia observado a convergência entre estes programas e **sugere que se inicie um questionamento sobre se o valor alocado ao programa não deveria ficar no orçamento próprio da SECIS ao invés de compor o FNDCT.** Ressaltou ainda que é contra o retalhamento das ações do FNDCT pelo MPOG, pois tira a autonomia do mesmo. A secretária Emília pontuou que este assunto deveria ser discutido posteriormente, para ajustes no próximo PLOA do FNDCT. **Dentre as deliberações, destacam-se a aprovação e ratificação das seguintes ações transversais:** i) Viver Sem Limites, Chamada Pública para inovações voltadas para pessoas com deficiência e idosas; ii) Transferência de Tecnologia do SGDC, Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas; iii) Acordo de Cooperação ASCOF/ FNDCT, Apoio logístico às reuniões dos colegiados do FNDCT (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 29/09/2015, grifos do autor).

Na reunião realizada em duas sessões, a primeira em 24/02/2016 e a segunda em 15/03/2016, presididas por Emília Maria Silva Ribeiro Curi, presidente do Comitê e Secretária Executiva do MCTI, há os seguintes relatos:

O Sr. Eronildo Braga Bezerra, Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, pediu a palavra e solicitou que sua colocação constasse em Ata. Justificou que o motivo de sua colocação é a preocupação com a destinação dos recursos do FNDCT. Segundo ele, fazem coro com sua preocupação grupos de empresários cujas atividades geram receitas para o FNDCT. Pontuou também que eles demonstram intenção de apelar ao Ministério Público, **já que têm a percepção que os recursos não têm se destinado às finalidades previstas nas leis de criação dos Fundos Setoriais.** Em seu argumento, aponta que o plano de voo da LOA 2016 apresentado prevê a destinação de R\$ 218 mil para cada um dos Fundos Setoriais, com exceção do CT-Infra, **o que não corresponde às arrecadações previstas legalmente. Questionou assim, a destinação de parte desta arrecadação para ações transversais, por exemplo. Relatou ainda que representantes da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei) questionaram se suas receitas têm alimentado projetos em temáticas aderentes à arrecadação.** Nesse ponto a Secretária Emília esclareceu ao Sr. Eronildo que, em 2015, apesar de não ter havido novas ações verticais dos fundos setoriais, o FNDCT não esteve parado, pois pagou inúmeras ações de exercícios anteriores e de 2015 (R\$ 990,00 milhões de 2015 e R\$ 1,35 bilhões de exercícios anteriores, totalizando R\$ 2,34 bilhões de financeiro pago no ano). Adicionalmente, corroborada pelo presidente da Finep, justificou que o cenário orçamentário extremamente restritivo de 2016, principalmente para os fundos setoriais, resultado do cenário global orçamentário da união e do conhecido esforço de ajuste fiscal que tem sido feito pelo governo federal. Adicionalmente, foram informadas as iniciativas de tentativa de recomposição do orçamento do FNDCT e das diligências solicitando descontigenciamento dos recursos do FNDCT ao MF e MPOG (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 15/03/2016, grifos do autor).

Pode-se ainda utilizar o relatório mais recente da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU como uma última evidência e dos riscos das influências desse grupo de pressão em análise:

Sobre o Comitê de Coordenação Executiva (CCE), criado por meio da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02, 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 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, 2016a, p. 74, grifos do autor).

4.2.3.2 – Pressão para Ações Identificadas pelo TCU como “Substituições de Fontes”

A análise da capacidade ou poder de influência desse grupo de pressão, relativamente às destinações de recursos do FNDCT às ações denominadas de “substituições de fontes”, parte da constatação do Tribunal de Contas da União (TCU) que identificou, mediante os Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014 e nº 500/2015 – TCU – Plenário, no orçamento do FNDCT, ações cuja correlação com as modalidades de aplicação previstas nas leis dos Programas Setoriais de C&T não é demonstrada 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).

As destinações de recursos do FNDCT para essas ações chamadas de “substituições de fontes” são semelhantes às ações transversais, presumindo que essas destinações não obedecem às obrigações de execução vinculada aos dos programas setoriais de C&T.

O TCU denominou essas destinações 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 custeadas com orçamentos próprios e não com recursos do FNDCT. Os Acórdãos nº 3.440/2013, nº 1.232/2014 e nº 500/2015 – TCU – Plenário julgaram as destinações de recursos do FNDCT para as ações denominadas de “substituições de fontes” (“contratos de gestão, firmados entre o MCTI e organizações sociais”)²⁸

²⁸ O Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário constatou, no orçamento do FNDCT, destinações para custear despesas decorrentes de contratos de gestão firmados com o MCTI. Esse Acórdão afirma que mesmo que fosse possível identificar alguma afinidade entre os objetivos do FNDCT previstos na Lei nº 11.540/2007 e as atividades desenvolvidas nas organizações sociais, não há na lei uma modalidade de aplicação de recursos do fundo que claramente suporte o financiamento dessas ações. O Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário constatou ainda que as organizações sociais que estão recebendo esses recursos têm contratos de gestão firmados com o MCTI e não com o FNDCT. Esse Acórdão citou como exemplo o contrato de gestão firmado entre o Centro de Gestão e Estudos

e “Programa Ciência sem Fronteiras – CsF”²⁹) como inconsistentes e indevidas, haja vista essas destinações de recursos do FNDCT terem sido destinadas para custear ações atípicas das previstas nas leis dos Programas Setoriais de C&T.

O TCU, no Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário, determinou que, nas futuras propostas orçamentárias do FNDCT, o MCTI somente incluísse ações para custear despesas vinculadas a contratos de gestão quando estas se referissem a projetos ou programas específicos de desenvolvimento científico e tecnológico, claramente identificados no título da ação, previamente aprovadas pelo Conselho Diretor do FNDCT e que pudessem ser direta e inequivocamente enquadradas nas modalidades de investimento previstas no artigo 12 da Lei nº 11.540/2007.

O próprio Relatório de Gestão do FNDCT, elaborado pela Finep **para analisar a execução do total das destinações dos recursos do FNDCT no exercício de 2014**, pode ser utilizado como evidência de desvirtuamentos dos recursos:

Ao analisarmos os valores, observamos que 45,6% da execução foi concentrada em dois grupos de ações: Apoio às OSs e Bolsas do Programa Ciência sem Fronteiras, cujos recursos foram transferidos para o MCTI e para o CNPq, respectivamente. Se somarmos a esses recursos mais R\$ 248,4 milhões das ações dos fundos setoriais, ação transversal e recursos ordinários repassados para o CNPq, o valor total repassado para esses órgãos foi de R\$ 1.503,4 milhões, ou seja, **55% dos recursos orçamentários foram geridos pelo MCTI e pelo CNPq**, o que significa que o FNDCT tem substituído recursos dessas instituições, **caracterizando o orçamento do FNDCT, em grande parte, como inadministrável** (BRASIL, 2015, p. 127, grifos do autor).

O Acórdão nº 3440/2013 – TCU – Plenário, ao analisar a problemática da substituição de fontes com recursos do FNDCT, destacou que isso poderia não ter ocorrido se houvesse uma política bem estruturada para as destinações dos recursos com diretrizes, objetivos, metas e prioridades estabelecidos:

A possibilidade de “substituição de fontes”, aliada aos frequentes contingenciamentos e restrições orçamentárias impostas pelo MPOG, incentiva o remanejamento de recursos do FNDCT dentro do sistema de CT&I, poderia não ocorrer se houvesse políticas, diretrizes, objetivos, metas e prioridades estabelecidos especificamente para a utilização de recursos do fundo (ACÓRDÃO nº 3440/2013 – TCU – Plenário, p. 36).

Estratégicos (CGEE) e o MCTI, que na Cláusula Sétima prevê que até 60% dos recursos repassados podem ser gastos com a remuneração dos dirigentes, empregados e servidores públicos cedidos para o CGEE. O Acórdão nº 3.440/2013 – TCU – Plenário citou destinação de R\$ 80.000.000,00 no exercício de 2012 para pagamento dos contratos de gestão das organizações sociais vinculadas ao MCTI (CGEE, IMPA, IDSM/Mamirauá, ABTLuS e RNP). Essas despesas não encontram amparo legal na Lei nº 11.540/2007, que reestruturou o FNDCT e disciplina as suas modalidades de gastos e investimentos.

²⁹ O Programa Ciência Sem Fronteiras (CsF) foi lançado em 2011, com o objetivo de promover a internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. Segundo o Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário: inicialmente, o Programa CsF foi custeado com recursos do CNPq e da Capes; em 2011 e 2012, todos os recursos para o programa vieram dos orçamentos dessas Instituições; a partir de 2013, no entanto, cerca de 14% das dotações orçamentárias destinadas ao Programa CsF vieram do FNDCT; e, em 2014, esse percentual mais que dobrou, subiu para 32%.

Com essa prática da "substituição de fontes", o FNDCT deixa de operar exclusivamente como um fundo específico para financiar as atividades de CT&I no País, para servir também como fonte de recursos para suprir carências orçamentárias de outros Órgãos e programas da área. Quanto ao fato de o poder de influência do grupo de pressão em análise sobre as alocações de recursos do FNDCT mediante ações transversais e substituição de fontes ter aumentado muito, pode-se afirmar que as representações desse grupo, posicionados na instituição MCTI, foi se isolando dos parceiros setoriais, ou seja, da gestão compartilhada. Com isso, a instituição MCTI deixa de se fortalecer – em termos de introdução de processos (informatizados) e recursos humanos gerenciais – para coordenar os elementos, conforme a abordagem da Ação Pública, da política de C&T relacionada às destinações do FNDCT. Esse isolamento da instituição MCTI dos atores e instituições setoriais (ministérios, comunidade científica e setor empresarial produtivo, por exemplo) introduziu a fragilidade que explica a gestão de uma crise de governança que culmina na crise financeira atual.

Pode-se ainda constatar que, ao longo de várias alterações de legislações, o resultado da atuação do Grupo de Pressão da Academia ou Comunidade Científica na estrutura decisória de governança 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.

4.2.4 – Análise do Grupo de Pressão Fiscal ou Orçamentário e Financeiro

Partindo da problemática especificada no Capítulo 03 e da identificação dos principais atores e instituições realizada no item 4.1.3, esta seção analisa, entre os anos de 2004 e 2016, a partir das principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT, a capacidade ou poder de influência, nas destinações dos recursos, do grupo de pressão que defende destinações 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). O autor constata as dificuldades políticas com as negociações orçamentárias com os órgãos do Ministério da Economia como sendo um dos fatores que levaram as destinações dos recursos do FNDCT ao menor valor da série histórica em 1991, apresentadas na Figura 02, item 2.2, do Capítulo 02:

Tudo indica que estamos em meio a um ciclo, ainda não completado, o que também prejudica a capacidade de analisar. À despeito disso, acredito que a marca mais importante do período tenha sido o aprofundamento da crise de 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 levaram, em 1991, o orçamento executado ao nível de cerca de US\$ 30 milhões** (GUIMARÃES, 1995, p. 25, grifos do autor).

Cabe destacar que um dos objetivos das reformas, segundo Pacheco (2007a), era corrigir as instabilidades das receitas do FNDCT:

A argumentação em defesa da criação dos Fundos era clara: **superar a crônica instabilidade da alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico**. Mas ia além ao propor articular os diversos atores envolvidos na implementação das políticas setoriais. Os Fundos se propunham a também inovar na gestão, valendo-se da experiência positiva do PADCT. Essa dimensão setorial e a importância dada ao planejamento das ações – que mais tarde culminariam na criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e na elaboração de documentos de diretrizes estratégicas para todos os Fundos – acabaram perdendo importância ao longo do tempo, em paralelo ao aumento dos recursos (PACHECO, 2007a, p. 192, grifos do autor).

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 tecnológico³⁰, 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 Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do MF e do MCTI) passam a não ter contestação nas estruturas decisórias da governança do FNDCT.

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

- a) Via Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- b) Via Contingenciamentos, que podem ocorrer de duas formas: i) limitações das autorizações de despesas previstas nas LOAs; e ii) limitações financeiras, de pagamento;
- c) Via Reservas de Contingência;
- d) Via Retenções no Tesouro.

O Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) são considerados instituições proeminentes na estrutura decisória da governança do

³⁰ Como assinalado, no item 4.2.1, o afastamento dos representantes da comunidade científica dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais constituiu não apenas uma ausência desses representantes das deliberações perante esses Comitês Gestores, mas sim um deslocamento estratégico da atuação dos representantes da comunidade científica para outras instâncias decisórias: Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e o Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT que passaram a responder melhor as influências desse Grupo.

FNDCT porque, além de suas competências institucionais na área orçamentária e financeira, seus representantes desempenham papel no Conselho Diretor do FNDCT e por isso têm capacidade ou poder de influenciar também nessa instância as destinações de recursos desse Fundo para o Tesouro Nacional.

O artigo 2º da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 que instituiu o Conselho Diretor do FNDCT destacou, dentre os integrantes desse Conselho, além do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, um representante do MPOG e um representante do MF.

As Atas das reuniões do Conselho Diretor do FNDCT podem ser usadas como evidências da capacidade ou poder de influência das instituições MF e MPOG na aprovação das propostas orçamentárias do FNDCT. Na Ata da reunião do Conselho Diretor do FNDCT, presidida pelo Ministro Sergio Machado Rezende e realizada em 16/09/2008, em que estava pautada a discussão e aprovação da proposta orçamentária do FNDCT para 2009, há os seguintes relatos:

O conselheiro Chaimovich Guralnik, representantes da comunidade científica e tecnológica, destacou a necessidade de o material ser enviado com maior antecedência para uma melhor apreciação; **O conselheiro Rodrigo da Rocha Loures, representante do setor empresarial, reiterou a necessidade do recebimento do material com antecedência, e propôs que não ocorresse deliberação naquela reunião, mas sim a marcação de uma nova reunião para que houvesse tempo para se estudar os dados apresentados;** O conselheiro Rafael de Sá Marques, representante do MDIC, **solicitou adiamento das deliberações para uma avaliação mais detalhada da proposta;** (...); O Ministro Sergio Rezende ponderou a necessidade de aprovação da proposta orçamentária dada a premência para elaboração de editais para utilização dos recursos e encaminhou pela decisão de se votar ou não a proposta orçamentária, em função da proposta de dois conselheiros, pelo adiamento. (...). **Colocada em votação, a proposta orçamentária apresentada foi aprovada, com uma abstenção** (ATA DA REUNIÃO DO CONSELHO DIRETOR DO FNDCT, realizada em 16/09/2008, grifos do autor).

Nessa reunião do Conselho Diretor do FNDCT de 16/09/2008, o MPOG estava representado na reunião por Célia Corrêa e o MF estava representado por Dyogo Henrique de Oliveira e não há na Ata da Reunião manifestação de qualquer representante do MPOG e do MF sobre a aprovação da proposta orçamentária do FNDCT para o ano de 2009. Como se infere a partir da Ata da reunião do Conselho Diretor do FNDCT, realizada em 16/09/2008, o MF e o MPOG não participavam ativamente nas deliberações sobre aprovação das propostas orçamentárias do FNDCT no âmbito do Conselho Diretor, já que o poder desses atores e instituições está também na fase final de consolidação e envio das propostas orçamentárias ao Congresso Nacional, momento em que esses atores e instituições têm competência para propor ajustes nos valores das dotações a serem enviadas nas propostas orçamentárias.

Como outra evidência da capacidade ou poder de influência das instituições MF e MPOG, pode ser citado também o Relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI) do Senado Federal que destacou convite ao MF e o

MPOG para participar das discussões, realizadas em 26/04/2016, 14/06/2016, 23/08/2016, 08/11/2016 e 22/11/2016, para buscar subsídios para avaliar as execuções do FNDCT, mas esses ministérios, mesmo depois de reiterados convites, não enviaram representantes para a Comissão:

Conforme plano de trabalho aprovado, deveria ter ocorrido ainda mais uma audiência pública, para qual foram convidados o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e o Ministério da Fazenda (MF). O MPDG respondeu que: “infelizmente, devido a problemas de agenda, não poderemos participar do evento”. O MF não apresentou resposta escrita, mas manifestou verbalmente, nos diversos contatos realizados pela Secretaria da CCT, a dificuldade de um representante do ministério atender o convite. **É necessário registrar que a Secretaria da CCT realizou todos os esforços para facilitar a vinda dos representantes dos ministérios citados, abrindo a possibilidade de alteração na data de realização da audiência. Entretanto, apesar de tudo isso, permaneceu a recusa de comparecimento.** Lamentamos a ausência desses dois ministérios perante a CCT. Além dos prejuízos causados pela falta de informações que poderiam ser prestadas por essas Pastas, **essa atitude parece indicar baixa consideração pela avaliação de políticas públicas realizada pelo Poder Legislativo e reduzida prioridade atribuída por aqueles ministérios à questão do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro** (BRASIL, p. 27 e 28, grifos do autor).

Nas Atas das reuniões do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, também há evidências da capacidade ou poder de influência das instituições MPOG e Secretaria do Tesouro Nacional na liberação de recursos do FNDCT. Na Ata da reunião realizada em 29/05/2012, presidida pelo Sr. Luiz Antônio Rodrigues Elias, Presidente do Comitê e Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Dr. Elias abriu então para discussão, explicando que a ideia da Reunião é trabalhar a questão do FNDCT, para gastar bem os recursos disponíveis e fechar uma proposta para o segundo semestre, **para que possa se acionar o Ministério do Planejamento e o Tesouro Nacional, solicitando o aumento do limite de empenho e a possibilidade de mais recursos serem liberados.** (...). Dando prosseguimento, Dr. Elias submeteu à aprovação do Comitê o conjunto de TRs que já foram encaminhados para as agências em 2012, por razões de urgência, cujos valores, conforme destacado por Dr. Roberto Vermulm, correspondem a R\$ 280 milhões. **Dr. Elias destacou, ainda, que as ações discutidas e aprovadas na reunião serão encaminhadas também às agências para implementação imediata e informou que pretende se reunir com a Dra. Célia, coordenadora da SOF e com o Ministério do Planejamento para negociar a liberação de parte do limite orçamentário** (ATA DE REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 29/05/2012, grifos do autor).

Nas Atas das reuniões do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, também há evidências da capacidade ou poder de influência da instituição MPOG na liberação de recursos do FNDCT. Na Ata da reunião realizada em 08/10/2013, presidida pelo Sr. Luiz Antônio Rodrigues Elias, Secretário Executivo do MCTI, há os seguintes relatos:

O Sr. Elias ressaltou que o MCTI tem envidado esforços para recompor o orçamento de 2013 e que está prevista uma reunião com o Ministro Aloísio Mercadante, do Ministério da Educação/MEC, para verificar a possibilidade de aquele Ministério apoiar a parcela relativa às bolsas dos cursos de graduação e de línguas do 'Ciências sem Fronteiras'. (...) Em seguida, chamou a atenção dos Presidentes dos Comitês Gestores para o cenário do orçamento do FNDCT para 2014. Ressaltou que o valor estimado para a arrecadação

dos Fundos que compõem o FNDCT era de R\$ 5,5 bilhões, **mas que durante as negociações realizadas junto ao MPOG, o limite concedido para o FNDCT, em 2014, ficou em R\$ 3.380,5 milhões, próximo ao limite orçamentário de 2013** (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO DOS FUNDOS SETORIAIS, realizada em 08/10/2013, grifos do autor).

Outra evidência da capacidade ou poder de influência do Grupo de Pressão Fiscal, a partir do ano de 2013, nas destinações dos recursos do FNDCT, é a não inclusão do total das estimativas de arrecadação das receitas dos programas setoriais de C&T no orçamento do FNDCT a ser aprovados nas LOAs. Com isso, recursos que deveriam ser destinados ao FNDCT ficam retidos no Tesouro Nacional e não são destinados a atividades de C&T e sim para cumprir superávit primário. Essa impropriedade foi identificada pelo Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário:

109. Ainda nesse ponto, constatou-se que parte das estimativas das receitas arrecadadas pelos fundos setoriais foi utilizada para elaboração do orçamento da UO 74910, intitulada 'Recursos sob Supervisão do FNDCT', vinculada ao orçamento do órgão Operações Oficiais de Crédito (74000). **A partir do entendimento de que as receitas dos fundos setoriais devem compor o orçamento da UO 24901, unidade orçamentária criada para abrigar os investimentos do FNDCT previstos na Lei 11.540/2007, é proposta recomendação ao MCTI e ao MPOG para que seja avaliada a possibilidade de que esses recursos sejam integralmente utilizados para a elaboração da proposta dessa unidade orçamentária.**

110. Portanto, relativamente a Questão 2 da Matriz de Planejamento, foi observado o descompasso entre a evolução verificada na participação da arrecadação das receitas dos fundos setoriais e a redução constatada na participação das dotações autorizadas para o FNDCT e as demais UO do MCTI no OGU. E esse descompasso pode ser parcialmente explicado pela não inclusão do total das estimativas de arrecadação das receitas dos fundos setoriais no orçamento da UO 24901 (ACÓRDÃO nº 500/2015 – TCU – Plenário).

Mais uma evidência da capacidade ou poder de influência do Grupo de Pressão Fiscal nas destinações dos recursos do FNDCT é a não inclusão nas propostas orçamentárias anuais do FNDCT de saldos de exercícios anteriores e a inexecução da totalidade dos recursos disponíveis por exercício que foram identificadas pelo Acórdão nº 2000/2012 – TCU – Plenário. Esse Acórdão também identificou os contingenciamentos de recursos do FNDCT como um dos artifícios responsáveis pelo acúmulo de saldos financeiros do FNDCT no Tesouro Nacional que em 2005 atingiram o montante aproximado de R\$ 4 bilhões:

162. Na fiscalização objeto do processo 008.848/2006-3, constatou-se um expressivo acúmulo de saldos financeiros anuais dos recursos arrecadados pelos Fundos Setoriais integrantes do FNDCT. No período de 1999 a 2005, o saldo acumulado havia atingido o montante aproximado de R\$ 4 bilhões. **Naquela oportunidade, observou-se que a formação dos saldos anuais estava associada ao grande contingenciamento de recursos por parte do Poder Executivo, à não inclusão dos saldos de exercícios anteriores nas propostas orçamentárias anuais e à inexecução da totalidade dos recursos disponíveis por exercício.** Durante a fase de execução do presente trabalho, constatou-se que o acúmulo de saldos financeiros ainda persiste (ACÓRDÃO nº 2000/2012 – TCU – Plenário).

Ainda sobre os saldos financeiros do FNDCT no Tesouro Nacional, acumulados nos exercícios anteriores, o Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário destacou que eles podem ser utilizados como fonte de recursos para a abertura de dotações orçamentárias do exercício seguinte, utilizando-se o “Grupo Fonte 3 - recursos arrecadados em exercícios anteriores”:

Argumenta-se, ainda, que sem a internalização exigir-se-ia "o comprometimento do orçamento do exercício seguinte", "subtraindo, sucessivamente, capacidade de fomento do País em Ciência, Tecnologia e Inovação". A afirmativa de redução sucessiva da capacidade de fomento, a ser evitada com a internalização, não procede. Primeiro, porque **a alegada "perda de créditos orçamentários" não implica em perda das disponibilidades financeiras, que permanecem vinculadas aos fundos setoriais. E, em se mantendo vinculados os recursos financeiros, o "comprometimento do orçamento do exercício seguinte" pode ser perfeitamente evitado com a previsão, nesse próximo orçamento, de créditos a serem financiados com fonte de recursos referente aos superávits anteriores ("Grupo Fonte" 3 - recursos arrecadados em exercícios anteriores)** (ACÓRDÃO nº 3.081-53/08 – TCU – Plenário, grifos do autor).

Além disso, o Acórdão nº 2.000/2012 – TCU – Plenário destacou que houve inclusive destinação de recursos para pagamento da dívida pública, mediante quatro retiradas de recursos do saldo financeiro do FNDCT para pagamentos de despesas primárias ou amortização da dívida pública³¹: 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 seriam superiores a R\$ 16 bilhões (em 2018) e não os cerca de R\$ 10,00 bilhões que se encontravam em 2018.

4.2.5 – Análise do Grupo de Pressão por Destinação de Recursos para Crédito e Equalização de Taxas de Juros: a Finep

Partindo da problemática identificada no Capítulo 03 e da identificação dos principais atores e instituições realizada no item 4.1.5, esta seção analisa, entre os anos de 2004 e 2016, a partir das principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT, a capacidade ou poder de influência, nas destinações dos recursos, do grupo de pressão que defende destinações de recursos do FNDCT para crédito, mediante empréstimo à Finep, e para equalização de taxas de juros.

³¹ Maria Lucia Fattorelli tem trabalhado na defesa de uma auditoria da dívida pública brasileira. Fattorelli, em diversos artigos, entrevistas e documentos publicados em <https://auditoriacidada.org.br>, argumenta que a dívida pública brasileira se tornou uma armadilha para o Brasil e que está absorvendo uma quantidade enorme de recursos orçamentários, o que está inviabilizando a execução de diversas políticas públicas e, de forma geral, o desenvolvimentos de diversos segmentos econômicos no Brasil. Fattorelli também argumenta que grande parte da dívida pública foi artificialmente criada via instrumentos financeiros criados pelo Banco Central do Brasil e pelo Tesou Nacional (FATTORELLI e GOMES, 2018), (FATTORELLI e AVILA, 2017) e (FATTORELLI, 2017).

Esse grupo de pressão tem representação em todas as instâncias decisórias da governança do FNDCT: no Conselho Diretor do FNDCT, no Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, no Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais e nos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, conforme foi detalhado no item 4.1.5.

As principais disputas (“oposições ou tensões”) por recursos do FNDCT que envolveram a capacidade ou poder de influência desse grupo de pressão surgem em torno das seguintes categorias de destinação de recursos:

- a) Equalização de Taxa de Juros, mediante a Ação “0741 - Equalização de Taxas de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica – CT – Verde Amarelo (Lei nº 10.332/2001)”;
- b) Empréstimo do FNDCT à Finep, mediante a Ação "0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas";
- c) Despesas Operacionais da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse Fundo;
- d) Taxas de Administração da Finep para execução dos recursos do FNDCT pagas com recursos desse Fundo, institucionalizadas a partir de 1996; e
- e) Internalização de Recursos do FNDCT pela Finep;

A destinação de recursos do FNDCT para equalização de taxas de juros em financiamento à inovação tecnológica (Ação Orçamentária 0741) foi instituída mediante a Lei nº 10.332 de 19/12/2001. A equalização de taxas de juros corresponde a um incentivo que permite a redução dos encargos do financiamento de projetos de inovação tecnológica.

O financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas (Ação Orçamentária nº 0A37) foi implementado mediante repasses de recursos do FNDCT à Finep, sob a forma de empréstimo de longo prazo. Foi usada a justificativa de que era para atender ao financiamento reembolsável de projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, aderentes à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), política industrial brasileira vigente entre 2008 e 2010.

Sobre as despesas administrativas da Finep para execução dos recursos do FNDCT, a função de Secretaria Executiva do Fundo, o artigo 2º do Decreto nº 1.808 de 07/02/1996 institucionalizou a autorização à Finep para destacar, anualmente, para cobertura das despesas de planejamento e administração do Fundo, até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao FNDCT, tendo em vista que o Decreto nº 61.056 de 24/07/1967, que criou a Finep, e o Decreto nº 68.748 de 15/06/1971, que a transformou em Secretaria Executiva do FNDCT, não previram

destinações de recursos do FNDCT para cobrir despesas administrativas da Empresa para execução dos recursos desse Fundo.

Além disso, a legislação em vigor que regulamentava o FNDCT – Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969, alterado pela Lei nº 10.197 de 14/02/2001 – também não destinavam qualquer recurso do FNDCT para a Finep.

Diante disso, para a Finep cobrir os seus custos, até o ano de 1996, a Empresa dependeu de orçamento próprio, recursos de operações de crédito, empréstimos e financiamentos negociados pela Empresa, como mostra o artigo 9º do Decreto nº 1.808 de 07/02/1996, já que não havia previsão em qualquer legislação de destinação de recursos do FNDCT para a Finep cobrir custos administrativos.

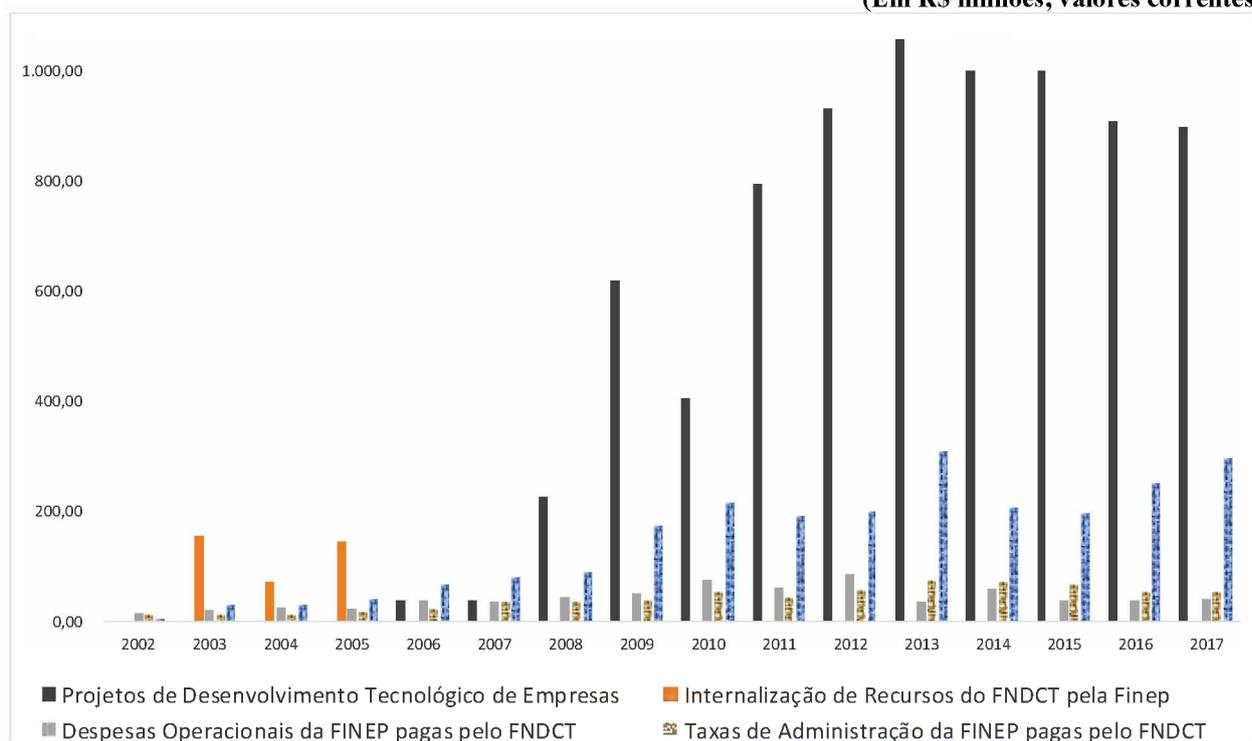
A outra categoria de destinação surge com o artigo 12 da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, que estabeleceu a destinação dos seguintes recursos do FNDCT à Finep na modalidade reembolsável, sob a forma de empréstimo, limitados a 25% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT. Além disso, o artigo 8º dessa Lei nº 11.540/2007 atualizou a destinação de recursos do FNDCT para custear despesas de administração de até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao FNDCT. E o artigo 13 dessa mesma lei autorizou a destinação de recursos do FNDCT para custear despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados da Finep, limitados a 5% das arrecadações anuais nas respectivas fontes de receitas.

Com essas destinações da Lei nº 11.540 de 12/11/2007 à Finep e principalmente a de até 25% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT, na modalidade reembolsável, crédito, sob a forma de empréstimo, cabe analisar como **se consolida** um grupo de pressão em torno da instituição Finep com capacidade de influenciar as decisões de alocações de recursos do FNDCT para as categorias supracitadas, em detrimento dos interesses dos outros grupos, especialmente do Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico.

Com efeito, a Finep passa a ser a partir da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, **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 (ver Figura 06).

Figura 06 – Destinações do FNDCT para a Finep

(Em R\$ milhões, valores correntes)



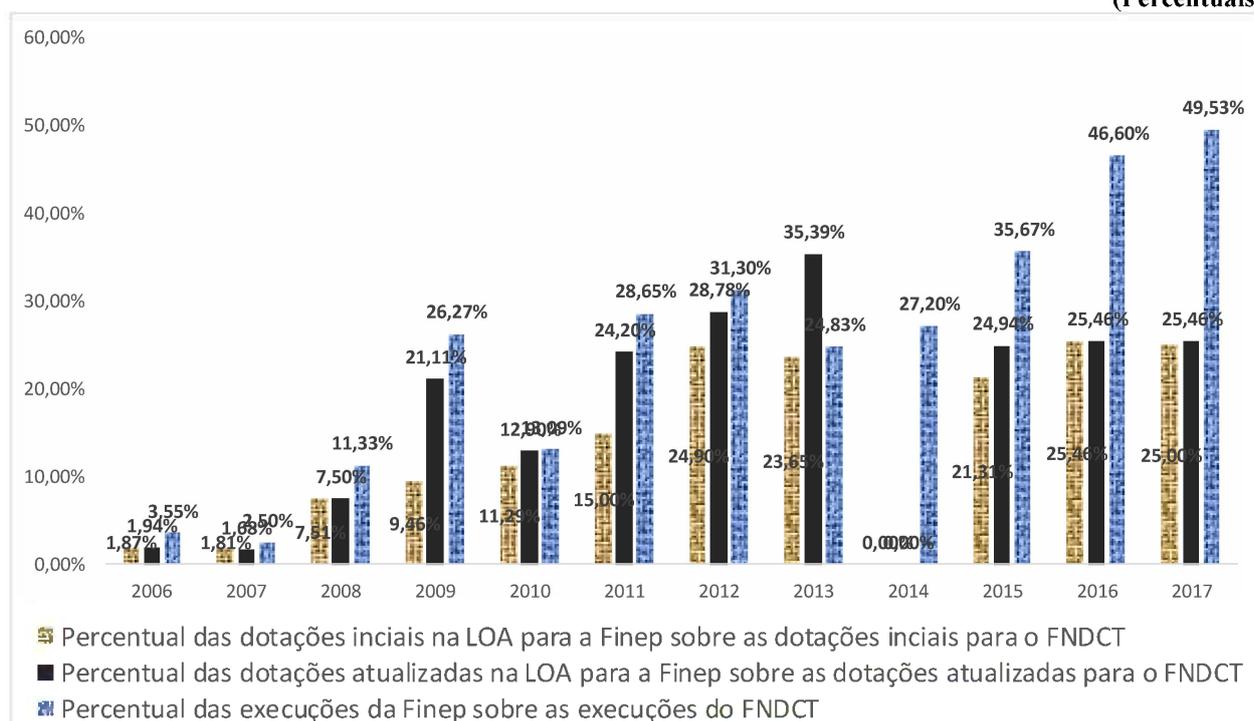
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

O Grupo de Pressão Finep conseguiu essas destinações de recursos do FNDCT a partir da mobilização de seus representantes na estrutura decisória da governança do FNDCT, e fora dela para alterar as legislações dos programas ou fundos setoriais a ponto de colocar a Instituição Finep nessa condição. Conforme a Figura 06, 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 IPCA-E (IBGE) aumentou 2,72 vezes.

Voltando ao artigo 12 da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, importa destacar que a destinação de recursos do FNDCT à Finep na modalidade reembolsável, sob a forma de empréstimo ficou limitada a 25% das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT. Entretanto, a Figura 07 mostra a pressão do Grupo em análise com a extrapolação desses limites em vários anos entre 2009 e 2017.

Figura 07 – Percentuais dos recursos do FNDCT destinados a crédito pela Finep (Percentuais)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

Houve extrapolação do limite de destinação para crédito em relação às dotações iniciais em 0,46% no ano de 2016. Essa diferença de 0,46% corresponde à R\$ 16,42 milhões. Em relação às dotações atualizadas, houve extrapolação do limite em 2012, 2013, 2016 e 2017. Entretanto, quando se analisa os valores executados, o percentual de 25% foi superado em quase todos os anos da série: 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016 e 2017.

Sobre essa recorrente extrapolação, o Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU destaca Extrapolação do Limite de 25% destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas mediante empréstimos à Finep:

Foi constatado pela equipe de auditoria que houve no exercício de 2016 extrapolação do valor destinado à Ação 0A37 – Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas, contrariando disposição expressa contida no art. 12, II, a, da Lei nº 11.540/2007, segundo o qual afirma que o montante anual das operações reembolsáveis destinados a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de empréstimo à Finep não poderá ultrapassar o limite de 25% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual ao FNDCT. **Analisando os valores constantes do orçamento do FNDCT para o exercício de 2016, verificamos que o referido limite foi ultrapassado em 0,46%, totalizando R\$ 16.416.603,00 (BRASIL, 2016a, p. 38, grifos do autor).**

Ainda sobre o aumento das destinações de recursos do FNDCT à Finep, o Acórdão nº 2000/2012 – TCU – Plenário relata o interesse da Empresa em ser reconhecida como instituição financeira, o que exige a Empresa ter maior aporte de capital próprio em relação à realização de operações de crédito para cumprir regras do sistema bancário:

87. Nesse sentido, a Finep contratou estudo para caracterizar possíveis modelos para sua tipificação como instituição financeira. Cada modalidade de instituição financeira tem suas regulamentações e características próprias, daí a importância em se definir qual modalidade de instituição será adotada.

(...)

177. Ademais, observa-se a ascendência do montante de recursos alocados para o fomento de projetos de desenvolvimento tecnológico. No ano de 2011, os recursos destinados a essa ação superaram em mais de 20 vezes a dotação concedida no exercício de 2006. **Essa é uma tendência que pode vir a se fortalecer, uma vez que a Finep busca ser reconhecida como instituição financeira** (ACÓRDÃO nº 2000/2012 – TCU – Plenário, grifos do autor).

Assim, não é por acaso que a capacidade ou poder de influência do Grupo de Pressão FINEP chegou ao Congresso Nacional. Este Poder vem debatendo a possibilidade de aumentar as destinações de recursos do FNDCT à Finep com projetos de leis que ampliam as destinações dos recursos do FNDCT à Empresa. Como exemplo, o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 315/2017 de autoria do Senador Otto Alencar, que propõe aumentar o montante anual dos recursos do FNDCT para a operação de crédito de até 25%, para até 50% das dotações consignadas na LOA ao FNDCT, em detrimento das destinações não reembolsáveis:

O art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12.

II -

a) o montante anual das operações não poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) das dotações consignadas na lei orçamentária anual ao FNDCT;

Como outra evidência do poder ou capacidade de influência do Grupo de Pressão Finep nas destinações dos recursos do FNDCT, destaca-se a cobrança de taxas de administração e custeio de despesas operacionais pela Finep, identificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante o Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário. Esse Acórdão identificou que a Finep, como secretaria executiva do FNDCT: cobrou taxas de administração e custeio de despesas operacionais acima dos percentuais estabelecidos em lei; 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 lei³².

O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário identificou também que a Finep se apropriou por muito tempo de percentual superior aos 2% permitidos pelo Decreto nº 1.808/1996, a título de taxa de administração³³. No mesmo Acórdão, o TCU destacou, ainda, que a interpretação dada pela Finep ao artigo 2º do Decreto nº 1.808/1996 consiste em considerar que a taxa de administração é cobrada sobre “os recursos orçamentários atribuídos” ao FNDCT, **independentemente dos níveis de execução da despesa ou mesmo do valor da receita efetivamente realizada**. Diante disso, o TCU considera inadequada a aplicação do percentual sobre o total dos créditos orçados, **e não sobre os executados**:

A remuneração da Finep só se justifica pelo comprometimento de recursos produtivos da empresa na implementação das ações de interesse dos fundos setoriais. Uma desproporção entre o que é recebido pela empresa a título de taxa administrativa e o esforço por ela empregado em termos de alocação de recursos físicos e humanos importaria, em última análise, em seu enriquecimento sem causa. **E, sem dúvida, é a**

³² O artigo 2º do Decreto nº 1.808 de 07/02/1996 estabeleceu que a Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT, poderia destacar, anualmente, para cobertura de suas despesas de planejamento e administração do programa, até 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao Fundo. Entretanto, o TCU, mediante o Acórdão nº 686/2005 – TCU – Plenário, identificou que esse percentual tem sido aplicado pela Finep sobre o montante do orçamento e não sobre o volume de operações efetivamente contratadas, situação que provoca desproporção às ações realizadas. A redação do artigo 2º do Decreto nº 1.808/1996 pode ser genérica, o que possibilitaria abranger, indistintamente, todos recursos orçamentários atribuídos ao FNDCT. Entretanto, os Programas Setoriais de C&T foram instituídos por legislações posteriores ao Decreto nº 1.808/1996 que aprovou o estatuto da Finep. Além disso, as legislações que instituíram os programas ou fundos setoriais também trouxeram disposições sobre o custeio de despesas não finalísticas.

³³ O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário citou o ocorrido no Programa Setorial do setor de transportes terrestres no exercício de 2004. Segundo esse Acórdão, o orçamento consignado ao programa, nesse exercício, foi de R\$ 2.370.000,00. Desse total, a Finep teria apropriado, a título de taxa de administração, do montante de R\$ 47.400,00, correspondentes exatamente a 2% da referida dotação. Não obstante, a arrecadação efetiva do programa, nesse exercício, teria sido de apenas R\$ 69.717,90. A taxa de administração, portanto, mesmo se mantendo no patamar de 2% sobre o crédito autorizado, teria correspondido a 68% da arrecadação, o que implica em completo desvirtuamento das finalidades do fundo setorial. Entretanto, algumas legislações que instituíram os programas ou fundos setoriais trouxeram previsões para as chamadas despesas operacionais e de custeio, calculadas no percentual de até 5% dos recursos arrecadados anualmente (ou orçados, em alguns casos, pois não há uma uniformidade na redação das leis relativas aos vários Fundos). Como exemplo, pode ser citado o artigo 4º, § 3º, da Lei nº 10.332 de 19/12/2001, referente aos programas dos setores Aeronáutico, do Agronegócio, de Saúde e Biotecnologia: "Art. 3º, § 3º: As despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados, relativas à manutenção dos Programas previstos no art. 1º desta Lei, não poderão ultrapassar o montante correspondente a 5% dos respectivos orçamentos anuais". Há hipóteses, contudo, em que as legislações de criação dos programas são silentes a respeito, como ocorrem com os programas dos setores de Energia, Hidro, Mineral e Espacial (Leis nº 9.991/2000, nº 9.993/2000 e nº 9.994/2000, todas de 24/07/2000, respectivamente). Os silêncios das leis são, por vezes, supridos pela previsão expressa da incidência da taxa nos decretos regulamentadores de alguns fundos setoriais, como ocorre com o do setor de Transporte (Lei nº 9.992 de 24/07/2000 e Decreto nº 4.324/2002). Há situações, todavia, em que tanto as leis como os regulamentos são omissos a respeito (setores Espacial, Hidro, Mineral e Energia). Mesmo nas situações em que nem a lei nem o decreto regulamentador preveem a incidência das despesas operacionais, a Finep justifica sua aplicabilidade socorrendo-se de dispositivos como o artigo 111 da LDO/2006 (Lei nº 11.178 de 20/09/2005), que prevê a possibilidade de as transferências financeiras a cargo da União para Entidades públicas e privadas serem efetuadas por agências financeiras oficiais, podendo as despesas administrativas decorrentes correr à conta das mesmas dotações destinadas às respectivas categorias de programação.

despesa executada, e não o orçamento autorizado, o parâmetro que mais adequadamente reflete o nível de comprometimento dos fatores de produção da empresa e, conseqüentemente, da compensação devida (ACÓRDÃO nº 3.081/2008 – TCU – Plenário, p. 14, grifos do autor).

Outra evidência do poder ou capacidade de influência do Grupo de Pressão Finep nas destinações dos recursos do FNDCT foi identificada pelo Acórdão nº 3081-53/2008 – TCU – Plenário que relatou a incorporação pela Finep dos recursos recebidos do FNDCT à título de taxa de administração como receitas próprias:

A questão se torna ainda mais complexa pelo fato de as atividades de planejamento e administração do programa serem custeadas, também, pelas chamadas "despesas operacionais", examinadas no item seguinte do relatório. Assim, **a parcela deduzida a título de taxa de administração tem sido apropriada pela Finep como receitas próprias, desvinculadas da necessidade de reversão em benefício dos fundos setoriais**. Daí porque, para a Finep, é interessante interpretar a base de cálculo da taxa de administração como o orçamento consignado aos fundos setoriais, e não como a parcela efetivamente executada desse orçamento (ACÓRDÃO nº 3081-53 /2008 – TCU – Plenário, grifos do autor).

Além disso, o Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário relatou que na Ação 0748, que tinha por fim o “incentivo ao investimento em ciência e tecnologia pela implementação de instrumentos de garantia de liquidez”, **40% dos recursos alocados, no exercício de 2005, tiveram destinação bem diversa da prevista nas legislações dos Programas Setoriais de C&T**, destinando recursos para pagamento de serviços de hospedagem e organização de eventos, custeio de diárias e compra de passagens aéreas. Esse nível de comprometimento de recursos com despesas que deveriam ser acessórias desvirtua a própria programação orçamentária do Fundo. A finalidade da ação era a de permitir a implementação de instrumentos de garantia de liquidez para tornar mais atrativos os investimentos privados em empresas de base tecnológica. **O alcance desse objetivo ficou certamente prejudicado com a aplicação, em finalidade diversa, de 40% dos créditos consignados.**

O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário relatou também despesas classificadas pela Finep como operacionais, mas estranhas às finalidades dos Fundos: foram citados os projetos "Concerto Finep"³⁴ e "Ciência às Seis e Meia"³⁵.

³⁴ O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário cita que o projeto "Concerto Finep" deu origem a despesas com organização de eventos, afinação de instrumentos musicais, pagamento de cachês a músicos e cantores, todas custeadas com recursos do Fundo Verde-Amarelo. O Acórdão cita que a Finep foi questionada e que ela se justificou, alegando ter havido "erro de classificação" quando dos empenhos, mas que providenciaria o ressarcimento, ao Fundo, dos valores utilizados. O Acórdão cita ainda que, posteriormente, a Finep enviou cópia da ordem bancária em que a Empresa efetuou o ressarcimento das despesas indevidamente realizadas com recursos do FNDCT. Embora providenciado o ressarcimento ao fundo Verde-Amarelo, a ocorrência evidencia o grau de liberdade com que a Finep se utiliza de recursos orçamentários e financeiros dos Fundos Setoriais para o custeio de despesas não decorrentes das ações desses Fundos.

³⁵ O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário cita que o projeto "Ciência às Seis e Meia" foi desenvolvido sem a prévia anuência dos Comitês Gestores, pois, o TCU solicitou documentação à Finep e ela não apresentou qualquer

Apesar de a alocação dos recursos do FNDCT ser competência dos Comitês Gestores, pode se afirmar que, por vezes, a Finep define e implementa, autonomamente, todo um projeto, à revelia dos Comitês Gestores. O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário relata que foi isso o que ocorreu com o projeto já mencionado "Ciência às Seis e Meia".

As ocorrências apontadas pelo Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário são indicativos da liberdade que a Finep encontra na utilização dos recursos do FNDCT, destinados a cobertura de despesas **não finalísticas**. Essa liberdade certamente foi incrementada pelo fato de a empresa desempenhar duplo papel, o de Secretaria-Executiva e de agente executora do FNDCT, bem como por não haver, por parte do MCTI, um maior acompanhamento a respeito.

O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário cita ainda que nem a Finep nem o MCTI dispunham de controles efetivos, por programa ou fundo setorial de C&T, sobre os valores de recursos do FNDCT destinados a custear despesas operacionais³⁶.

Outra forma de influência da Finep nas disputas políticas por recursos do FNDCT ocorre com as internalizações de recursos do FNDCT pela Finep, o que corresponde à transferência de disponibilidades financeiras à Entidade, sem representar a efetiva liquidação da despesa, para utilização posterior no financiamento de ações dos Programas Setoriais de C&T. A Finep justifica esse procedimento como sendo uma alternativa para evitar o comprometimento do orçamento do exercício seguinte com custeio das ações que deveriam ter sido executadas no exercício anterior. E, como consequência, a Finep passa a ter disponível para execução nos exercícios seguintes, além do orçamento anual aprovado para o FNDCT, um novo orçamento aberto pela própria Finep, por meio da internalização.

documento de procedência dos Comitês Gestores, autorizando o custeio das despesas. A Finep, como Secretaria-Executiva do FNDCT, pode praticar os atos de natureza técnica, administrativa e financeira necessários à gestão dos fundos setoriais, mas não é a instância decisória competente para definir a alocação de tais recursos. O conceito de despesas operacionais restringe-se ao financiamento de atividades materiais acessórias, necessárias à implementação das ações previamente aprovadas pelos Comitês Gestores e não para o desenvolvimento de projetos autônomos, à revelia desses Comitês. A Finep pode até sugerir o desenvolvimento de projetos como o da "Ciência às Seis e Meia", mas seria do Comitê Gestor a competência e a responsabilidade de avaliar a pertinência do projeto com os objetivos do Fundo, assim como a conveniência e oportunidade de implementar esse projeto específico, em vista das prioridades de alocação dos recursos.

³⁶ O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário relatou que o TCU solicitou ao MCTI informações, para os exercícios de 2004 e 2005, sobre os valores que cada programa ou fundo setorial destinou a taxas de administração e despesas operacionais (incorridas pelo MCTI, FINEP e CNPq, separadamente) e aplicação finalística e que o MCTI forneceu informações sobre a despesa total dos programas ou fundos, englobando as três categorias, mas não conseguiu precisar o volume aplicado em cada uma delas, separadamente e que o MCTI solicitou prorrogação do prazo para atendimento, alegando depender de informações detalhadas da Finep. Em um segundo momento, o Ministério informou as despesas operacionais incorridas pelo CNPq, mas não conseguiu precisar as executadas pelos demais Órgãos. O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário cita também que o TCU solicitou à Finep apresentar, por fundo setorial, o total despendido com despesas operacionais e com aplicação finalística e que, apesar do tempo decorrido desde a primeira solicitação, 01/25/2006, o MCTI, até 10/12/2008, informou não ser possível obter junto à Finep as informações.

A chamada “internalização de recursos” consiste na transferência, para a Finep, de disponibilidades financeiras do FNDCT, que posteriormente deveriam ser aplicadas no financiamento de ações dos Programas Setoriais de C&T. Para implementá-la, a Finep empenha os créditos orçamentários consignados aos Programas Setoriais de C&T, disponíveis na Unidade Gestora (UG) nº 240901 (FNDCT), tendo por beneficiário a própria Finep (UG nº 360001 ou UG nº 365001, a depender da natureza dos recursos transferidos) e não um fornecedor de bens ou serviços ou um executor de projeto de pesquisa, como ocorreria na execução normal do orçamento do FNDCT.

Após a liquidação da despesa, a transferência dos recursos é efetuada mediante a emissão de ordens bancárias que têm como beneficiária a UG Finep. Na contabilidade da Finep, os recursos são recebidos como receitas a classificar (fonte 0177) e, na sequência, são classificados como recursos de outras fontes que não o Tesouro, diretamente arrecadados (fontes 0250 ou 0280), permanecendo aplicados no mercado financeiro até a efetiva utilização.

Quando do uso dos recursos no financiamento de projetos, as despesas correspondentes passam novamente pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento, desta vez tendo por beneficiários o executor propriamente dito dos projetos, e não mais a Finep. Para tanto, o primeiro procedimento adotado na UG Finep é a abertura de créditos orçamentários, necessários para permitir novos empenhos, uma vez que o orçamento originalmente consignado ao FNDCT **foi executado quando da internalização**³⁷. A Finep alegou que esse procedimento foi adotado para viabilizar o maior nível de execução possível do orçamento do FNDCT, evitando-se a “perda dos créditos orçamentários” em decorrência do encerramento do exercício³⁸.

³⁷ A abertura de créditos mediante a emissão de notas de dotação, pela Finep, é possibilitada pelo fato de a empresa não integrar o orçamento fiscal nem o da seguridade social, ao contrário do FNDCT. Os créditos são abertos no valor da internalização, sendo reforçados, posteriormente, em função dos rendimentos de aplicação financeira ou de internalizações complementares (assim chamadas as feitas à conta do orçamento vigente para complementar ações iniciadas com internalizações de orçamentos anteriores). Com a internalização, a Finep passa a ter disponível para execução nos exercícios seguintes não apenas o orçamento aprovado, mas também todo o orçamento aberto pela própria Empresa, por notas de dotação, em valor correspondente aos recursos internalizados.

³⁸ O Acórdão nº 3081-53/2008 – TCU – Plenário relata que, relativamente ao exercício de 2003: A Finep apresentou parecer do seu próprio jurídico, defendendo a internalização de recursos do FNDCT pelos seguintes motivos: a) a operação dos fundos setoriais é orientada pelo princípio da gestão compartilhada com instâncias não governamentais (os Comitês Gestores). Em consequência, requer um razoável tempo para definição das diretrizes a serem implementadas; b) ao final de cada exercício, embora se mantenham as disponibilidades financeiras dos fundos, a execução das ações exigirá o comprometimento do orçamento do exercício seguinte, subtraindo, sucessivamente, capacidade de fomento do País em CT&I; c) a tentativa duvidosa de se evitar tal perda reside na busca permanente de comprometer todo o orçamento dentro dos respectivos anos financeiros. Para tanto, tenciona-se ao máximo a capacidade institucional para fazer cumprir todas as etapas do processo de fomento em curtos períodos de tempo; d) somados a demora no lançamento dos Editais e o tempo necessário à formalização dos instrumentos específicos de repasse, certamente ocorrerá uma enorme perda de recursos, não só ao final do ano de 2003, mas no exercício de 2004 (ACÓRDÃO nº 3081-53/2008 – TCU – Plenário). A Finep alegou também que o procedimento tem sido adotado para viabilizar o maior nível de execução possível do orçamento do FNDCT. Mas o TCU, mediante o

Outra evidência do poder ou capacidade de influência do Grupo de Pressão Finep nas destinações dos recursos do FNDCT foi identificada pelo Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário ao afirmar que a instituição Finep cria, a cada exercício financeiro, um orçamento paralelo fora do orçamento do FNDCT, dificultando o acompanhamento, controle e adequada alocação dos recursos³⁹.

O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário determinou à Finep a suspensão da utilização do mecanismo de internalização de recursos, em quaisquer de suas modalidades, em razão de tal procedimento carecer de respaldo legal e provocar distorções nas informações contábeis relativas à execução do FNDCT, com prejuízos para a transparência de sua gestão e para o controle da regularidade da aplicação dos recursos correspondentes.

Na Ata da reunião do Conselho Diretor do FNDCT, realizada em 08/12/2010, em que consta a presença do Presidente da Finep, Sr. Luis Fernandes, há os seguintes relatos:

Sobre a homologação dos Ofícios MCT nº 209 e nº 210/2010, o Sr. Luiz Antônio Rodrigues Elias informou que eram ofícios do Ministro Sérgio Rezende ao Sr. Luis Fernandes, dando a concordância, como Presidente do Conselho *ad referendum* para o atendimento ao disposto no artigo determinado do Decreto que regulamentava o FNDCT para ação de financiamento de projetos. **Explicou que isso, na verdade, era transferência de crédito dos recursos do FNDCT para a Finep e que essa disposição era necessária para a complementação, inclusive, com o Ministério do Planejamento e outras instituições que assim cobravam um resultado com relação a essa temática. A proposta foi colocada em votação e, como não houve ninguém contrário, foi aprovada** (ATA DA REUNIÃO DO CONSELHO DIRETOR DO FNDCT, realizada em 08/12/2010).

4.3 – Resultados e Conclusões da Ação dos Grupos de Pressão

Conforme proposto na Metodologia, no Capítulo 01, identificação dos elementos componentes da política pública relacionada ao FNDCT, item 4.1, e análise dos grupos de pressão que influenciaram as destinações de recursos do FNDCT, item 4.2, esta seção analisa,

Acórdão nº 3081-53/2008 – TCU – Plenário, entende que esse melhor desempenho não é meritório, já que a execução adicional obtida consiste na mera transferência, para a Finep, dos recursos disponíveis, e não na implementação das ações previstas na programação orçamentária.

³⁹ O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário afirma que a Finep se vale da maior liberdade que, como empresa, possui para emitir documentos contábeis, no SIAFI, que deveriam ser utilizados unicamente para o registro de dotação inicial de orçamento não originário do OGU. Mas os recursos em questão são do FNDCT e, portanto, decorrentes de uma previsão originária do OGU. O artifício de simular pagamentos à Finep, que recebe os recursos como receitas diretamente arrecadadas, não muda esse fato. O Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário conclui que o procedimento de internalização de recursos, qualquer que seja a modalidade em que implementado, não tem respaldo legal e deve ser coibido. Esse mecanismo utilizado pela Finep, não obstante ter sido autorizado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia segundo o Acórdão nº 3.081/2008 – TCU – Plenário, não tem qualquer respaldo legal e vai de encontro aos princípios elementares de gestão financeira e orçamentária da administração pública, inclusive dificultando o acompanhamento, controle e adequada alocação das despesas efetivadas, com elevado prejuízo para a transparência da gestão do FNDCT.

entre os anos de 2004 e 2016, os principais resultados das ações, no sentido da abordagem da Ação Pública, dos grupos de pressão para a política pública do FNDCT.

4.3.1 – Alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT

As principais alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT – conforme relato realizado no Capítulo 03 a partir da descrição das alterações das legislações e da interpretação da literatura da área – podem ser associadas a ação dos grupos de pressão que atuaram para influenciar alterações nessa estrutura de governança e, conseqüentemente, desvirtuar o foco das destinações dos recursos da política pública do FNDCT.

Esses grupos de pressão atuaram na estrutura decisória da política pública do FNDCT, nos termos da abordagem da Ação Pública, Capítulo 01, para "defender seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias" (LASCOURMES e LE GALÈS, 2012, p. 51), no caso específico, no interesse de romper as orientações da 2ª Conferência Nacional de CT&I no sentido de desobedecer o princípio da "gestão compartilhada" entre ICTs e Empresas que defendiam o desenvolvimento tecnológico nacional, nas palavras de Guimarães (1995):

O FNDCT é o principal instrumento financeiro do PBDCT, atuando em todo o espectro de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, da formação de recursos humanos à pesquisa básica, aplicada e de desenvolvimento. O FNDCT tem proporcionado recursos para a formação de recursos humanos e adaptação científica e tecnológica para todas as áreas de conhecimento, nas universidades e institutos de pesquisa; para a criação de uma infra-estrutura de apoio e informação técnica para a pesquisa; e, finalmente, para o desenvolvimento tecnológico da empresa nacional (GUIMARÃES, 1995, p. 26).

Essas burocracias, a que se referem Lascoumes e Le Galès (2012), podem ser entendidas como sendo os representantes das instituições MCTI, de outros ministérios, de agências, de empresas públicas etc. que atuam na política pública do FNDCT.

Conforme relatado no Capítulo 03, a estrutura decisória da governança do FNDCT, estabelecida pelo Decreto Lei nº 719 de 31/07/1969, passou por ajustes mediante a Lei nº 10.197 de 14/02/2001 como resultado das reformas de 1999-2002. Nessa estrutura decisória, havia apenas duas instâncias: i) o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001; e ii) os Comitês Gestores de Programas e Fundos Setoriais, instituídos individualmente pelas respectivas legislações criadoras dos programas e fundos setoriais de C&T.

Essa estrutura decisória de governança enxuta tinha como responsabilidade atender ao princípio da vinculação de recursos, que é nada mais do que as origens orçamentárias e aplicações de receitas vinculadas a um fim específico, o "desenvolvimento científico e tecnológico" de um determinado setor. As decisões sobre a aplicação da totalidade desses

recursos eram tomadas 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 de cada Fundo. Ou seja, conforme foi denominada pelas reformas de 1999-2002, era uma estrutura decisória de governança organizada a partir de uma **gestão compartilhada** com diversos representantes de diversos atores do Sistema Nacional de C&T.

Entretanto, a partir dos anos de 2004 e 2007, conforme relatado no Capítulo 03, foram aprovadas – mediante a Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004, a Lei nº 11.540 de 12/11/2007 e as Instruções Normativas do Conselho Diretor nº 2 e nº 3, ambas de 22/12/2010 – grandes mudanças na estrutura decisória da governança do FNDCT: o Comitê Gestor Interministerial, instituído pela Lei nº 10.197/2001, foi substituído pelo Conselho Diretor a partir da Lei nº 11.540 de 12/11/2007; as destinações dos recursos do FNDCT foram divididas em reembolsáveis e não reembolsáveis. Ou seja, o artigo 12 da Lei nº 11.540/2007 destinou até 25% das dotações consignadas nas LOAs ao FNDCT a projetos de desenvolvimento tecnológico de empresas, sob a forma de operações de crédito, reembolsáveis, empréstimos concedidos à Finep; foi criada nova instância decisória, o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais, instituído pela Portaria MCTI nº 151 de 02/04/2004, que passou a influenciar destinações de recursos a ações transversais; e em 2010, nova instância decisória foi criada, o Comitê de Coordenação Executiva, instituído pela Instrução Normativa do Conselho Diretor nº 2 de 22/12/2010, composto “exclusivamente” pelo Secretário Executivo e secretários do MCTI, além dos presidentes da Finep e do CNPq.

O resultado dessas alterações na estrutura decisória da governança do FNDCT, conforme relato e análise dos itens 4.1.2 e 4.2.2, foi o aumento do poder ou capacidade de influência do Grupo de Pressão da Pesquisa Científica, com representantes no MCTI, sobre as deliberações de alocações de recursos do FNDCT em geral e em específico para as ações transversais. Como exemplo pode ser citado o relato da Ata da Reunião do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, realizada em 01/12/2014:

O Sr. Álvaro Toubes Prata informou que a reunião extraordinária foi convocada, **pois a SPOA/MCTI tinha feito um levantamento de recursos do FNDCT não empenhados e que o Ministro do MCTI, diante desse saldo não empenhado, resolveu alocar os recursos na Ação Transversal: Reator de Pesquisa Multipropósito (RMB)** que tem como objetivo realizar o processo de consolidação e análise crítica do projeto de engenharia básico e executar o projeto de engenharia detalhado do reator nuclear propriamente dito e dos sistemas e estruturas a ele associados, uma encomenda no valor de R\$ 150 milhões, sendo R\$ 75 milhões para 2014 e R\$ 75 milhões para 2015. (...). Álvaro Prata esclarece que na reunião anterior não havia limite para novas ações naquela data. Quanto ao limite disponível agora, informa que ele representa o que sobrou de outras unidades e **o Ministro resolveu**

alocar no RMB. O Sr. Álvaro Prata colocou em votação a ação transversal 2014: Reator de Pesquisa Multipropósito - RMB. Houve uma abstenção, entretanto, os demais membros votaram favoravelmente (ATA DA REUNIÃO DO COMITÊ DE COORDENAÇÃO EXECUTIVA DO FNDCT, realizada em 01/12/2014, grifos do autor).

Com o aumento do poder ou capacidade de influência do Grupo de Pressão da Pesquisa Científica sobre as decisões de alocações de recursos do FNDCT, em vez de a instituição MCTI sair fortalecida, do ponto de vista político, na articulação e coordenação das ações do FNDCT, isolou-se institucionalmente e a gestão compartilhada ficou comprometida. Com a desconsideração do princípio da gestão compartilhada, no sentido vinculado à abordagem da Ação Pública, pode-se argumentar que esse isolamento decorre do afastamento dos atores e representações do Grupo de Pressão do Desenvolvimento Tecnológico organizados e fortalecidos a partir das reformas de 1999-2002.

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

4.3.2 – Desvirtuamentos das destinações dos recursos do FNDCT

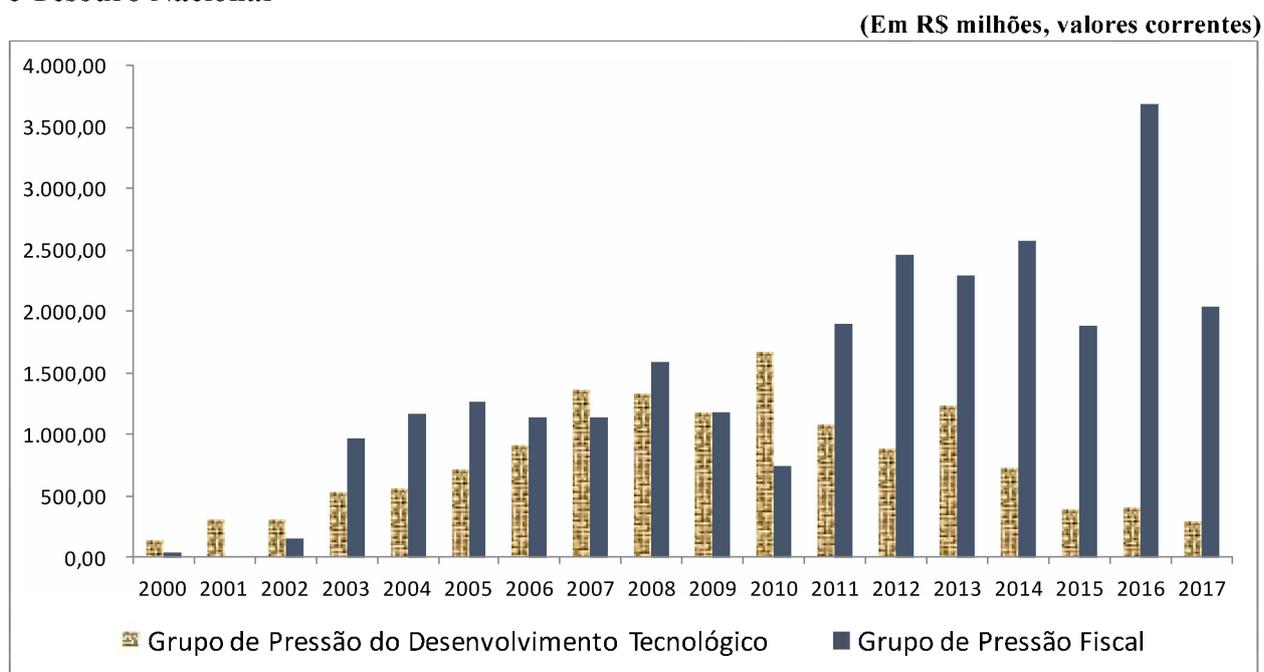
As principais consequências para as destinações dos recursos do FNDCT – resultantes da atuação dos grupos de pressão, analisadas no item 4.2 – foram os desvirtuamentos de recursos para atividades não previstas nas legislações que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T, ou seja, desvirtuamentos em relação ao que foi estabelecido originariamente para a política pública do FNDCT (ver leis dos programas setoriais de C&T no Quadro 02). Esses desvirtuamentos representam retiradas de recursos das ações orçamentárias reconhecidas pela literatura como fundamentais para o apoio público à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico da economia brasileira, corroborando o Relatório da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI) do Senado Federal (Brasil 2016), conforme destaque já assinalado no item 4.2.3.1.

A Figura 05, apresentada no item 4.2.1, mostra que, do total dos recursos do FNDCT, em média anual, entre os anos de 2000 a 2017: 40,06% foram destinados ao Tesouro Nacional; 15,25% foram destinados a crédito concedidos à Finep e equalização de taxas de juros; 12,23% foram destinados às "ações transversais" e às ações denominadas pelo TCU como "substituições

de fontes"; e 32,45% foram destinados às atividades de P&D previstas nas leis que instituíram os programas ou fundos setoriais de C&T.

Entretanto, uma apresentação pelas médias dos totais das destinações dos recursos do FNDCT, tendo em vistas os desvios padrões observados, não é suficiente para revelar as capacidades ou poderes de influência dos grupos de pressão para alterar as destinações de recursos desse Fundo. Quando se analisa as destinações influenciadas pelos quatro grupos de pressão de forma mais específica, é possível perceber melhor as 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 a Figura 08.

Figura 08 – Destinações do FNDCT: Atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e Tesouro Nacional



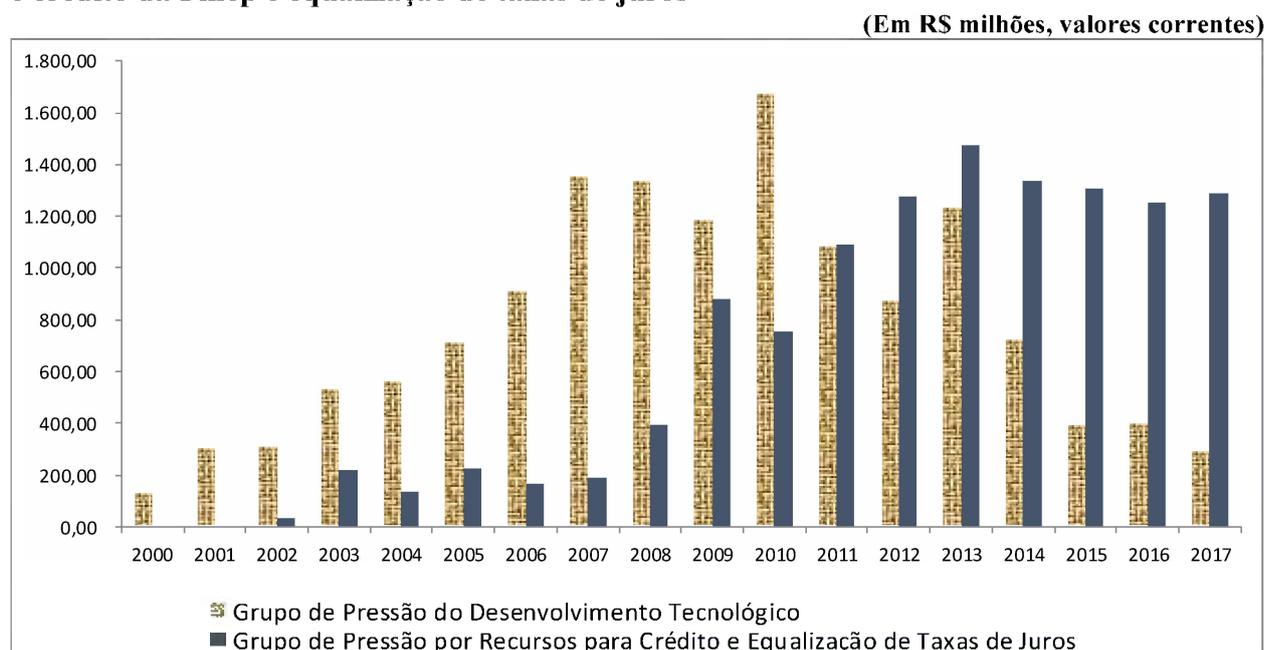
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.
Elaboração: Elaboração do autor.

Como pode ser visto na Figura 08, 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 do ano de 2001. Por outro lado, os recursos destinados ao Tesouro Nacional aumentaram nominalmente 48,49 vezes entre os anos de 2000 a 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 se analisa de forma mais específica 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 a Figura 09.

Figura 09 – Destinações do FNDCT: Atividade de desenvolvimento científico e tecnológico e crédito da Finep e equalização de taxas de juros



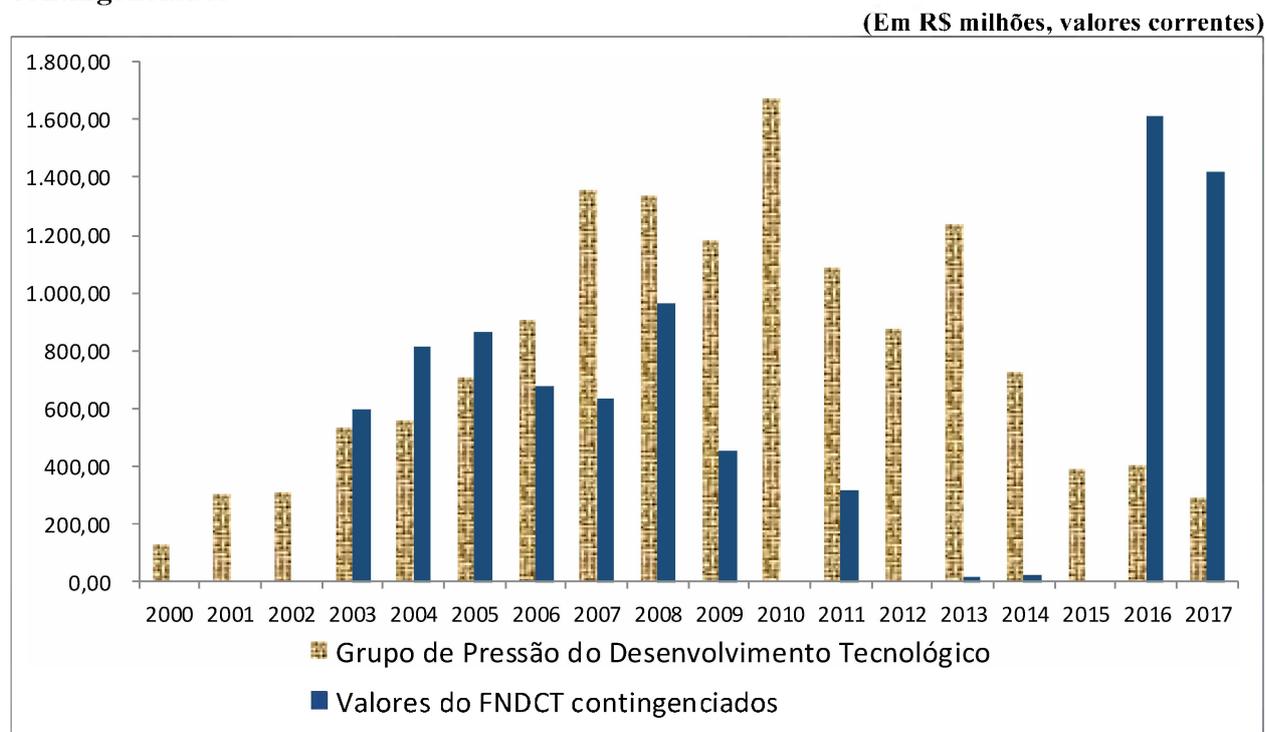
Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

Como pode ser visto na Figura 09, os recursos do FNDCT destinados para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente 40,03 vezes entre os anos de 2002 a 2017 e, por outro lado, os recursos destinados às atividades de P&D em 2017 são nominalmente inferiores aos valores destinados a essas atividades a partir do ano 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 a Figura 10.

Figura 10 – Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e valores contingenciados



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

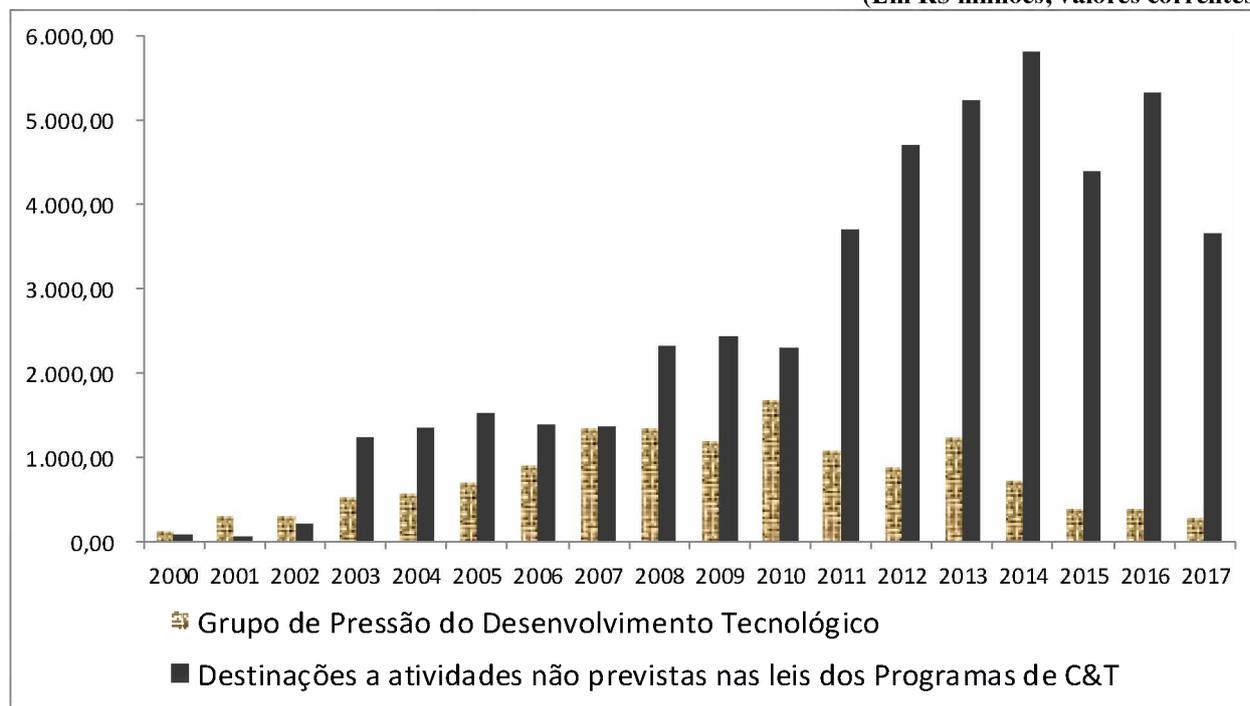
Elaboração: Elaboração do autor.

Entre os anos de 2000 e 2017, foram contingenciados das dotações orçamentárias do FNDCT valores que totalizaram R\$ 8.382,21 milhões. E, como se vê na Figura 10, apenas entre os anos de 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, o fato de esse instrumento não ser aplicados 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.

Então, houve vários desvirtuamentos dos recursos do FNDCT e as atividades que menos receberam recursos são as atividades de P&D previstas originariamente nas leis que instituíram os programas setoriais de C&T, como pode ser visto na Figura 11.

Figura 11 – Destinações do FNDCT para atividades de desenvolvimento científico e a atividades não previstas originariamente nas leis dos programas de C&T

(Em R\$ milhões, valores correntes)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), www.siop.planejamento.gov.br.

Elaboração: Elaboração do autor.

Com pode ser visto na Figura 11, 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 destinados a essas atividades a partir do ano de 2001. Por outro lado, os recursos destinados a atividades não previstas originariamente nas leis dos Programas de C&T aumentaram nominalmente 41,11 vezes entre os anos de 2000 a 2017. Nesse mesmo período, o índice de inflação brasileira do IPCA-E (IBGE) aumentou 3,10 vezes. Em termos de valores absolutos totais, entre os anos de 2000 a 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 de 2013 a 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).

Para finalizar, pode-se concluir, de acordo com a abordagem da Ação Pública, que os resultados das disputas entre os grupos políticos em torno das destinações do FNDCT acima apresentados (seções 4.3.1 e 4.3.2), decorrem das capacidades ou 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, mediante ações transversais, de natureza discricionária, e ações denominadas pelo TCU como "Substituições de Fontes"), resultando no isolamento paulatino da instituição MCTI dos 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 governança do FNDCT, no sentido da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012), decorrente de profundas alterações político-institucionais da estrutura decisória desse Fundo, estabelecida nas reformas de 1999-2002, baseada no princípio da gestão compartilhada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs investigar a hipótese de que a fragilização político-institucional da estrutura decisória da governança do FNDCT, decorrente de sucessivas alterações de legislações, a partir da Portaria MCT nº 151 de 02/04/2004 e da Lei nº 11.540 de 12/11/2007, contribuiu para a gestação da crise financeira desse Fundo, a qual se tornou de conhecimento público a partir de 2014.

Quanto ao primeiro objetivo de propor uma abordagem teórica para analisar, desde as reformas de 1999-2002, os fatos geradores da crise pela qual passa o FNDCT, optou-se por utilizar a abordagem teórica da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012), visando relacionar essa crise às alterações, ocorridas a partir de 2004, na estrutura decisória da governança desse Fundo. Uma consideração a destacar é que os principais aspectos da abordagem dos elementos da Ação Pública – referentes a atuação de atores, instituições e grupos de pressão, por esses formados – foram objetos da investigação do processo de fragilização da governança do FNDCT.

Sobre o objetivo de conhecer os principais grupos de pressão envolvidos nas disputas em torno das destinações de recursos do FNDCT, a pesquisa constatou quatro grupos de ação política: o da academia ou comunidade científica; o do desenvolvimento tecnológico da economia brasileira; o de pressão fiscal ou orçamentário e financeiro; e o relacionado a destinações para crédito e equalização de taxas de juros. Importa considerar que a historiografia da política pública do FNDCT relata a atuação de três dos grupos listados. Além desses três grupos, para o período recente, esta pesquisa levantou evidências do surgimento do Grupo de Pressão Finep como um grupo interessado nas destinações dos recursos desse Fundo, cujas atuações iniciais surgiram juntamente com as reformas de 1999-2002.

Na análise da capacidade ou poder de influência dos grupos para alterar a estrutura decisória do FNDCT, a pesquisa levantou evidências de que, a partir do declínio das representações empresariais setoriais nas deliberações nos Comitês Gestores dos Programas Setoriais de C&T, a governança do FNDCT foi paulatinamente alterada. Conforme analisado no item 4.3.1, essa estrutura decisória de governança 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 e instituições). Parafrazeando Lascoumes e Le Galès (2012, p. 86), na ausência da governança, no sentido de coordenação de atores e instituições, pode-se considerar que ocorreu a “captura das autoridades públicas, tanto ao nível 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 governança do FNDCT, conforme análise dos itens 4.1.2 e 4.2.2, foi o aumento da capacidade ou poder de influência do Grupo de Pressão da Pesquisa Científica e o Grupo de Pressão Finep sobre as deliberações de alocações de recursos do FNDCT em geral, especialmente a partir das ações transversais. Como relatado no item 4.2.3, 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 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 instituição 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 instituição MCTI, como órgão central da governança do FNDCT, constituiu o principal fato gerador do processo de fragilização política da governança 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 os anos de 2000 a 2017: 40,06% foram destinados ao Tesouro Nacional; 15,25% para 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", para 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 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: i) 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 chegaram em 2017 com R\$ 292,14 milhões (7%); 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 chegaram em 2017 com R\$ 329,21 milhões (8%); e ii) do lado dos ganhos, estão as destinações de interesse da política fiscal (Tesouro Nacional) com R\$ 2.285,66 milhões (35%) em 2013 e chegaram em 2017 com R\$ 2.037,65 milhões (52%); e a área de interesse de empréstimos para a Finep com R\$ 1.476,84 milhões (23%) em 2013 e chegou em 2017 com R\$ 1.289,02 milhões (33%).

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 os anos de 2000 a 2017 e as destinações para crédito da Finep e equalização de taxas de juros aumentaram nominalmente cerca de 40 vezes entre os anos de 2002 a 2017. Entre os anos de 2000 a 2017, o índice de inflação brasileira do IPCA-E (IBGE) aumentou 3,10 vezes e entre os anos de 2002 a 2017, o índice de inflação brasileira do IPCA-E (IBGE) aumentou 2,72 vezes.

Além da crescente capacidade ou poder de influência dos grupos, cabe considerar que esses grupos procuraram e ainda procuram alinhamentos no campo político às proposições de projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional para aumentar ainda mais as destinações de recursos do FNDCT para empréstimos à Finep. Destaca-se o projeto de lei 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. Há ainda a proposta de alterar o FNDCT para um fundo de “natureza financeira”. Essa proposta mantém a estrutura decisória de governança 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, como foi relatado, no item 4.2.5, a partir de Acórdão do TCU: "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 2000/2012 – TCU – Plenário).

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 é uma crise de natureza político-institucional, cuja saída, "passa necessariamente" pela pacificação das disputas entre grupos de pressão para discutir reformas na linha e princípios dos recomendados no âmbito das reformas que criaram os programas setoriais de C&T entre 1999-2002.

Para finalizar, convém lembrar as limitações para a organização da base de dados, conforme relatado no item 4.2.1, para sustentar as argumentações apresentadas nessa pesquisa. Em primeiro lugar, destacam-se as limitações dos dados referentes aos recursos do FNDCT, destinados a cobrir taxas de administração e despesas operacionais da Finep (ver nota metodológica nº 05, na base de dados, no Anexo 01). A fonte de informações para esses valores foi os relatórios de gestão do FNDCT elaborados pela Finep e a fonte de informação para a agregação geral para os grupos de pressão foi a base de dados do SIOP. Como não foi possível identificar na base de dados do SIOP as saídas dos recursos do FNDCT para o pagamento de taxas de administração e despesas operacionais da Finep, esses valores podem estar sendo contados em duplicidade. Esse mesmo problema pode acontecer com os valores referentes aos recursos do FNDCT internalizados pela Finep entre 2003 e 2005 (ver nota metodológica nº 04, na base de dados, no Anexo 01). A fonte de informações para esses valores foi o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário e também não foi possível identificar na base de dados do SIOP essas saídas de recursos do FNDCT. Entretanto, essa possível dupla contagem não distorce as análises dessa pesquisa, já que todos esses valores representam apenas 2,80% do total das destinações dos recursos do FNDCT entre os anos de 2000 a 2017.

Em relação aos valores do FNDCT contingenciados, também não foi possível eliminar a dupla contagem de valores na base de dados, diante da impossibilidade de distinguir o quanto dos valores contingenciados durante o exercício financeiro e descontingenciados no final do exercício foi executado no mesmo exercício (ver nota metodológica nº 08, na base de dados, no Anexo 01). Assim, quando a pesquisa se referiu ao valor total das dotações orçamentárias do FNDCT destinadas ao Tesouro Nacional, esses valores contêm as dotações contingenciadas durante o exercício financeiro e descontingenciadas no final do exercício. Entre os anos de 2000 a 2017, o valor total das dotações contingenciadas durante o exercício financeiro e descontingenciadas no final do exercício foi de R\$ 8.382,21 milhões, o que representou 13,71% do total das destinações do FNDCT no período. Entretanto, essa possível dupla contagem afeta

apenas as destinações de recursos do FNDCT ao Tesouro Nacional, que é a maior destinação de recursos. A eliminação dessa possível dupla contagem pode minimizar a magnitude dessa ordem de grandeza das destinações, mas certamente não modificará sua tendência.

Essas limitações são parte da diferença existente na base de dados desta pesquisa entre as arrecadações e destinações de recursos do FNDCT, apresentadas nos itens 11 e 12 do Anexo 01.

Há ainda as limitações da abordagem teórica da Ação Pública de Lascoumes e Le Galès (2012) como "lente de análise" para interpretar a problemática da política pública do FNDCT. Essa abordagem não deixa claros as formas e os procedimentos sobre como identificar e diferenciar os elementos das políticas públicas nas abordagens da Ação Pública (atores, instituições, representações, processos e resultados) na análise de política pública em um caso concreto. Mas como primeiro nível analítico, permite interpretações melhores que os modelos tradicionais de análise de políticas públicas que não conseguem "dar conta" da complexidade dos casos concretos de políticas públicas, como a do FNDCT.

Sobre as sugestões para estudos futuros, destacam-se as seguintes possibilidades de fontes de informações:

- 1) Os Relatórios de Auditorias Anuais de Contas elaborados pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU) sobre a Finep e sobre o FNDCT que podem ser melhor explorados para buscar mais evidências das ações e da capacidade ou poder de influenciar as destinações dos recursos do FNDCT pelos grupos de pressão estudados nessa pesquisa. Há relatórios dessa Secretaria da CGU sobre a Finep para todos os anos desde o ano de 2005 até 2017 e, para o FNDCT, há relatórios desde o ano de 2010 até 2014;
- 2) Os Relatórios de Gestão elaborados pela Finep sobre o FNDCT e sobre a própria Finep que também podem ser melhor explorados para buscar mais evidências das ações e da capacidade ou poder de influências dos grupos de pressão sobre as destinações dos recursos do FNDCT;
- 3) Os Acórdãos do TCU que julgaram ações da Finep que também podem ser melhor explorados, tendo em vista esta pesquisa ter explorado principalmente os Acórdãos com citação expressa às destinações de recursos do FNDCT;
- 4) Diversos Acórdãos do TCU com julgamentos de ações da Capes e do CNPq, agentes executores do FNDCT, **não examinados por essa pesquisa**. É possível que esses Acórdãos tragam mais evidências de como os recursos do FNDCT estão sendo utilizados por essas agências executoras desse Fundo.

Além disso, a pesquisa não exauriu o potencial do conjunto de Acórdãos do TCU que julgaram destinações dos recursos do FNDCT como evidências de desvirtuamentos trazidos pelas disputas entre grupos de pressão.

Há também a possibilidade de avançar nos estudos sobre o futuro do FNDCT, a partir do histórico das disputas políticas travadas em torno das destinações orçamentárias da Política Nacional de C&T. Os conflitos entre grupos de pressão, identificados por esta dissertação, podem ser um dos pontos de partida para o debate acadêmico e político sobre o futuro do FNDCT.

Uma possível mudança de rumo em discussão é a proposta de transformar o FNDCT em um fundo de natureza financeira. A mídia correntemente vem veiculando reportagens relatando discussões no âmbito de instituições como a Finep sobre transformar o FNDCT em um fundo de natureza financeira. Nesse sentido, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar do Senado nº 315/2017, de autoria do Senador Otto Alencar, cuja proposição é transformar o FNDCT em um fundo de natureza financeira, visando prover estabilidade às fontes de recursos destinados ao financiamento das atividades de C&T.

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. 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 e citado no item 4.2.4.

Há várias alternativas para o debate sobre o futuro do FNDCT. Entre essas, os fundos financeiros destinados ao financiamento de atividades de C&T no mundo, inclusive na Europa, como o Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação (POCTI), composto pelos seguintes fundos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e por fundos nacionais. Como foram estruturados os fundos financeiros europeus destinados ao financiamento de atividades de C&T? Como são suas estruturas de governança? As estruturas de governança evitam disputas políticas com consequências desintegradoras? São questões em abeto.

Referências

BARBIERI, José Carlos. **O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico**. In: Schwartzman, Ciência e tecnologia no Brasil: política industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

BARBOSA, Samara Lopes. **Um estudo sobre Política Científica, Tecnológica e de Inovação em Minas Gerais: Análise do Programa de Incentivo à Inovação sob a ótica dos seus stakeholders**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

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

BRASIL. **Relatório S/N da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado**. Gabinete do Senador Lasier Martins, 2016.

_____. **Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU) referente ao exercício de 2016**. Secretaria Federal de Controle Interno, 2016a.

_____. **Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) referente ao de Exercício de 2014**. Finep, Rio de Janeiro, junho de 2015.

_____. **Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer**. Balanço Executivo 2011-2014. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), 2014. Disponível em: <<https://old.abdi.com.br/Estudo/Relatorio%20PBM%202011-2014.pdf>>. Acesso em: 01 de julho 2018.

_____. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2007 – 2010): Principais Resultados e Avanços**. Dezembro 2010. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/676>>. Acesso em: 01 de julho 2018.

_____. **Discurso Ministro do MDCI, Sr. Miguel Jorge, no Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 12/05/2008**. Disponível em: <<https://old.abdi.com.br/Estudo/Lancamento%20PDP%20-%20Discurso%20Ministro%20Miguel%20Jorge%20-%20MDIC.pdf>>. Acesso em: 01 de julho 2018.

_____. **3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações**. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia; Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, 2006.

_____. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior Do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas**. Outubro de 2006a. Disponível em: <<https://old.abdi.com.br/Estudo/Balanco%20PITCE%20nov2006.pdf>>. Acesso em: 01 de julho 2018.

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

_____. **LIVRO VERDE da CT&I: Desafio para a Sociedade Brasileira**. Coordenado por Cylon Gonçalves da Silva e Lúcia Carvalho Pinto de Melo. Brasília, MCTI/Academia Brasileira de Ciências, ISBN: 85-88063-03-4, 2001.

_____. **Acórdão nº 3440/2013 - Tribunal de Contas da União (TCU) – Plenário**. TCU, nº 3440, 2013.

_____. **Acórdão nº 500-8/2015 - Tribunal de Contas da União (TCU) – Plenário**. TCU, nº 500-8, 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969**. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0719.htm>. Acesso em: 01 de novembro 2017.

_____. **Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991**. Restabelece o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8172.htm>. Acesso em: 01 de novembro 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm>. Acesso em: 01 de novembro 2017.

_____. **FINEP Relatório de Gestão de 2004**. Finep, Março 2005. Disponível em: <<http://www.Finep.gov.br/acesso-a-informacao-externo/transparencia/114-relatorios/relatorios-de-gestao/186-prestacao-de-contas-2004>>. Acesso em: 01 de novembro 2018.

_____. **Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111540.htm>. Acesso em: 01 de novembro 2017.

_____. **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT III**. Documento Básico, 23 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18283>. Acesso em: 01 de julho de 2018.

_____. **III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), 1980**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=507758&id=14331771&idBinario=15672011&mime=application/rtf>>. Acesso em: 20 de junho 2018.

_____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972 – 1974)**, 1971. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74>. Acesso em: 20 de junho 2018.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975 - 1979)**, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 20 de junho 2018.

_____. **Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Ministério do Planejamento, julho de 1967**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/494>>. Acesso em: 27 de maio de 2018.

_____. **Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC). Revista do BNDE**, 1964. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/12155/2/Fundo%20de%20desenvolvimento%20t%C3%A9cnico-cientifico%20funtec.pdf>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

_____. **Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC). Revista do BNDE**, Rio de Janeiro, vol.1, nº4, p. 409-412, dezembro, 1964. Disponível em: <

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/12197/2/Fundo%20de%20Desenvolvimento%20Tecnico-Cientifico.pdf>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

_____. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**. Dezembro de 1962. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/916>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

_____. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. 30 de Junho de 1958. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/916>>. Acesso em: 27 de junho de 2018.

BUAINAIN, Antônio Márcio; JUNIOR, Irineu de Souza Lima; CORDER, Solange. Desafios do financiamento à inovação no Brasil, p. 97-124. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

BUAINAIN, Antônio Márcio; CORDER, Solange; BONACELLI, Maria Beatriz Machado. **Crise do Financiamento Público à Inovação no Brasil**. XVII Congresso Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica. Cidade do México, outubro de 2017a.

CORDER, Solange. A política de financiamento à inovação no Brasil. **Economia & Tecnologia**, Ano 04, Vol. 14 – Julho/Setembro de 2008.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo misto**. 2ª edição, Porto Alegre: Artmed, 2007.

ÁVILA, Mário Lucio de; SABOURIN, Eric Pierre; DUARTE, Laura Maria Goulart; MASSARDIER, Gilles. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, vol. n°1, n° 2, p. 427-448, julho-dezembro de 2011.

DE CASTRO, Fábio. Medida Provisória muda fundo para dar verba à ciência. **Estado de São Paulo**, 07/08/2017. Disponível em: <<https://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,medida-provisoria-muda-fundo-para-dar-verba-a-ciencia,70001926488>>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.

DE NEGRI, João Alberto; LEMOS, Mauro Borges. FNDCT, Sistema Nacional de Inovação e a presença das empresas. **Parceria Estratégica**. Edição Especial, Brasília – DF, Vol. 15, n° 31, p. 187-244, julho-dezembro de 2010.

DURAN, Patrick. **Penser l'action publique**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999.

FATTORELLI, Maria Lucia; GOMES, José Menezes. “Securitização de créditos”: desvio de arrecadação e geração de dívida pública ilegal. **Revista Direitos**, trabalho e política social, CUIABÁ, V. 4, n° 7, p. 165-199, Julho/Dezembro de 2018.

FATTORELLI, Maria Lucia; AVILA, Rodrigo. A auditoria da dívida e o necessário aumento dos gastos com a saúde. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz, **textos para debates**, n° 03, julho de 2017.

FATTORELLI, Maria Lucia. Entrevista com Maria Lucia Fattorelli. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n° 242, pg. 769-777, Setembro/Dezembro de 2017.

FERRARI, Amílcar Figueira. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). **Revista Brasileira de Inovação**, Volume 01, Ano 01, Janeiro/Junho de 2002.

FERREIRA, José Pelúcio. **Ciência e tecnologia nos países em desenvolvimento: A experiência do Brasil**. Texto para Discussão n° 20, Instituto de Economia Industrial da UFRJ, Rio de Janeiro, UFRJ, 1983.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

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

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. L'Action Publique au Prisme de ses Instruments: Introduction. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). **Revue française de science politique**, Vol. 61, p. 05 à 22, 2011.

_____. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: Sociologie de l'action publique. EDUFAL, 2012.

LEAL, João Carvalho; ÁVILA, Mário Lúcio de. Desestruturação do Modelo de Gestão Compartilhada do FNDCT e a Crise do Apoio Público à Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico no Brasil. **I Seminário de Avaliação de Políticas de CT&I**, 2018. Disponível em: <<https://www.cgee.org.br/web/seminarioavaliacaocti/anais>>. Acesso em: 15 de dezembro de 2018.

LEAL, João Carvalho; ÁVILA, Mário Lúcio 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**, CGEE, volume nº 23, número 47, dezembro de 2018a.

LONGO, Waldimir Pirró e; DERENUSSON, Maria Sylvia. FNDCT, 40 Anos. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro (RJ), nº 8 (2), p. 515-533, julho/dezembro 2009.

Manual de Frascati. **A Medição das Actividades Científicas e Tecnológicas**. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Novembro de 2007.

MARQUES, Fabrício. Financiamento em crise. In **Pesquisa da FAPESP**. Edição nº 256, Junho de 2017. Disponível em: < <http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/06/19/financiamento-em-crise/>>. Acesso em: 27 de novembro de 2017.

MARTON, Ference. Phenomenography: A Research Approach to Investigating Different Understandings of Reality. *Journal of Thought*, v. 21, nº 3, p. 28-49, Fall 1986. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/42589189>. Acesso em: 20 outubro de 2018.

MASSARDIER, Gilles. **Politiques et action publiques**. Paris: Armand Colin, U, 2008.

MELO, Luiz Martins de. Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 1967 a 2006. **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, Rio de Janeiro (RJ), 8 (1), p.87-120, janeiro/junho 2009.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. **Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento**, in L. Valladares (org.), Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MOTOYAMA, Shozo (org) **Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos; OLIVEIRA, João Maria de. Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas? In: **Revista Brasileira de Inovação (RBI)**, p. 73-104, janeiro/junho 2013.

OLIVEIRA, Joelmo Jesus d. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: poder, política e burocracia na arena decisória. **Revista de Sociologia Política**, vol. 24, nº 59, p. 129-147, setembro de 2016.

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

PACHECO, Carlos Américo. As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002). In **Manual de Políticas Públicas**, CEPAL, Santiago de Chile, dezembro de 2007. Disponível em: <<https://www.cepal.org/iyd/noticias/paginas/5/31425/carlosamericop.pdf>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2018.

_____. A Criação dos “Fundos Setoriais” de Ciência e Tecnologia. **Revista Brasileira de Inovação – RBI**, Rio de Janeiro (RJ), n° 6 (1), p.191-223, janeiro/junho 2007a.

_____. **As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002)**. In Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Campinas, novembro de 2003.

_____. **Reunión Regional Ompi-Cepal de Expertos sobre el Sistema Nacional de Innovación: Propiedad Intelectual, Universidad y Empresa**. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 1 a 3 de octubre de 2003b. Disponível em: <https://www.wipo.int/edocs/mdocs/sme/pt/ompi_cepal_inn_san_03/ompi_cepal_inn_san_03_t2_2b.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2018.

_____. **Notas Taquigráficas da 35ª Reunião Extraordinária da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª legislatura, realizada em 22 de novembro de 2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/5628>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2018.

PELAEZ, Victor; INVERNIZZI, Noela; FUCK, Marcos Paulo; BAGATOLLI, Carolina; OLIVEIRA, Moacir Rodrigues de. A volatilidade da agenda de políticas de C&T no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n° 51(5), pp. 788 a 809, setembro a outubro de 2017.

PEREIRA, Newton Müller. **Fundos Setoriais: Avaliação das Estratégias de Implementação e Gestão**. Texto para Discussão n° 1136 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, novembro de 2005.

REZENDE, Sergio Machado. Desafios para Ciência e Tecnologia no Brasil. **Revista de Tecnologia da Informação e Comunicação**, n° 01, Outubro de 2011.

_____. **Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil: breve panorama e possíveis áreas de colaboração com Cuba**. In: Simpósio Blucher Education Proceedings. ISSN: 2318-695X, vol. 1 n° 1, pp.179-200, janeiro 2015. Disponível em: <<http://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/cincia-tecnologia-e-inovao-no-brasil-breve-panorama-e-possveis-reas-de-colaborao-com-cuba-9984>>. Acesso em: 06 de junho de 2018.

_____. **Plano de Ações 2007-2010**: Ministro Rezende conta em entrevista que encaminhamento pretende imprimir à C&T no País até o final do governo. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2007. Disponível em: <http://www.cgEE.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=639&boletim=5>. Acesso em: 27 de novembro de 2017.

ROCHA FILHO, Alvaro; GARCIA, João Carlos Vitor. Renato Archer: energia atômica, soberania e desenvolvimento: depoimento. **Contraponto**, 2006.

ROSA, Luiz Pinguelli. A Física entre a guerra e a paz: reflexões sobre a responsabilidade social da ciência. **Ciência e Cultura**, vol.57 n° 03 São Paulo Julho/Setembro de 2005.

ROSENBERG, Nathan. **Por Dentro da Caixa-Preta - Tecnologia e Economia**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

SABOURIN, Eric Pierre. Reciprocidade e Análise de Políticas Públicas Rurais no Brasil. **Revista do Centro de Estudos Rurais - RURIS**, Volume n° 6, Número 2, Setembro de 2012.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Texto para discussão, ENAP, Brasília – DF, 2001.

_____. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, volume n° 40, n° 3, Rio de Janeiro, 1997.

YANIKIAN, Viviane Paes Macedo; PAMPLONA, João Batista. O Sistema Federal de Financiamento à Inovação no Brasil. **Pesquisa & Debate**, SP, volume 26, número 1(47) pp.35-72, jan-mar 2015.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi, 2ª edição, Porto Alegre, Bookman, 2001.

Anexo 01

Esse Anexo 01 apresenta a Base de Dados das Arrecadações de Recursos do FNDCT (Em R\$ milhões correntes), cuja fonte foi o SIAFI e a Base de Dados das Destinações dos Recursos do FNDCT (Em R\$ milhões correntes), cuja principal fonte foi o SIOP.

BASE DE DADOS DAS ARRECADAÇÕES DE RECURSOS DO FNDCT (Em R\$ milhões correntes)

ARRECADAÇÕES DO FNDCT/ANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(*) ARRECADAÇÃO DO TOTAL DAS FONTES DO FNDCT	244,87	460,58	917,94	1.647,17	1.760,50	2.021,04	2.312,95	2.520,09	3.137,78	3.299,18	3.486,34	4.421,22	5.269,79	5.689,35	5.966,08	5.573,52	4.741,64	3.106,48

BASE DE DADOS DAS DESTINAÇÕES DOS RECURSOS DO FNDCT (Em R\$ milhões correntes)

(**) CATEGORIAS DE DESTINAÇÕES DE RECURSOS/ANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

1	Destinações com base em recursos vinculados (Ações Verticais)																		
	Programa de Amparo à P&D do Setor Aeronáutico																		
	Ação 4053 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Setor Aeronáutico - CT-AERONÁUTICO																		
	0,00	0,00	0,20	11,66	9,36	13,85	25,62	25,70	31,40	33,83	31,87	23,87	19,28	32,10	16,24	2,83	12,78	3,23	
	Ação 2067 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor Aeronáutico (CT-Aeronáutico)																		
	0,00	0,00	0,00	0,40	2,22	2,59	2,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Amparo à P&D do Setor de Agronegócio																		
	Ação 4043 - Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica para o Setor do Agronegócio - CT-AGRONEGÓCIO																		
	0,00	0,00	1,26	23,40	20,33	27,97	40,63	54,79	80,36	68,25	83,82	41,80	23,34	55,13	5,79	6,03	3,75	0,92	
	Ação 2093 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor do Agronegócio (CT-Agronegócio)																		
	0,00	0,00	0,00	2,60	5,58	6,20	5,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia																		
	Ação 4949 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa na Região Amazônica																		
	0,00	0,00	0,00	0,00	9,95	20,56	17,44	14,21	16,62	15,76	11,92	12,55	10,40	8,96	2,25	1,12	0,41	0,10	
	Programa de Amparo à P&D do Setor de Biotecnologia																		
	Ação 4031 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)																		
	0,00	0,00	0,97	11,21	10,18	24,14	16,71	26,44	32,13	32,19	35,79	15,36	14,43	30,64	3,07	2,48	2,66	0,63	
	Ação 4039 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Biotecnologia (CT-Biotecnologia)																		
	0,00	0,00	0,00	2,07	2,62	5,80	2,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Ação 4438 - Fomento a Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento em Biotecnologia																		
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico do Setor Elétrico																		
	Ação 2189 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)																		
	0,00	41,18	20,67	54,92	58,34	59,52	78,80	66,00	75,98	60,52	66,92	43,89	35,08	63,42	9,75	1,49	4,82	1,91	
	Ação 2187 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Energia Elétrica (CT-Energ)																		
	0,00	8,99	4,65	11,22	14,91	15,20	13,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Amparo à P&D do Setor Espacial																		
	Ação 2357 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor Espacial (CT-Espacial)																		
	0,00	0,08	2,68	0,00	0,83	1,58	1,20	0,00	1,03	1,43	3,90	2,74	2,90	2,74	2,05	0,82	0,83	0,08	
	Ação 2207 - Capacitação de Recursos Humanos para o Setor Espacial (CT- Espacial)																		
	0,00	0,02	0,03	0,00	0,21	0,21	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Recursos Hídricos																		
	Ação 2223 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)																		
	0,00	15,22	6,61	14,34	13,29	32,13	33,83	50,00	45,37	43,93	39,75	25,76	16,33	17,40	15,30	3,88	2,91	2,45	
	Ação 2209 - Capacitação de Recursos Humanos em Pesquisa e Desenvolvimento para o Setor de Recursos Hídricos (CT-Hidro)																		
	0,00	5,37	5,08	3,93	3,56	9,99	8,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologias da Informação																		
	Ação 4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info)																		
	0,00	0,00	13,49	18,68	14,84	24,67	25,96	32,95	32,34	29,51	35,08	25,61	11,75	27,52	16,67	13,04	4,55	0,68	

CATEGORIAS DE DESTINAÇÕES DE RECURSOS/ANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Ação 4162 - Fomento a Projetos de Infra-estrutura de Ciência e Tecnologia em Saúde	0,64	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 4186 - Fomento ao Desenvolvimento de Aplicações de Processamento de Alto Desempenho	0,18	0,73	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 4169 - Fomento ao Desenvolvimento de Soluções Tecnológicas para o Agronegócio	0,53	1,05	1,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 4196 - Utilização de Capital de Risco em Empresas de Base Tecnológica	1,07	0,83	1,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 4214 - Fomento à Pesquisa e ao Desenvolvimento de Conhecimentos Científicos	2,90	1,85	1,19	1,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 4215 - Fomento à Pesquisa e ao Desenvolvimento Tecnológico em Setores Estratégicos	14,75	3,31	3,46	6,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 2281 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento de Medicamentos e Hemoderivados	0,00	0,51	0,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 2285 - Fomento a Projetos de Avaliação Tecnológica de Produtos e Processos	0,00	0,35	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 2287 - Fomento ao Desenvolvimento e Aprimoramento de Sistemas de Informação em Saúde	0,00	0,26	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ação 0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	0,00	0,00	2,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totais com destinações mediante recursos não vinculados (ações transversais)	46,92	67,63	18,17	64,18	39,84	33,84	80,91	44,73	334,10	380,58	808,97	702,06	843,25	852,24	563,02	418,09	390,50	329,21	

Destinações para o Tesouro Nacional																			
7	Recursos para o Tesouro resultantes das desvinculações pela DRU	0,00	0,00	0,00	329,43	352,10	404,21	462,59	504,02	627,56	659,84	697,27	884,24	1.053,96	1.137,87	1.193,22	1.114,70	948,33	621,30
8	Recursos para o Tesouro via contingenciados																		
8	Ação 0898 - Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	595,28	811,17	862,69	675,50	635,43	961,61	453,94	0,00	315,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Ação 0200 - Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,50	25,33	0,00	1.613,57	1.416,36
9	"Retenções" de recursos no Tesouro Nacional	42,02	-264,40	157,10	39,14	-40,22	-50,84	-195,65	-49,42	-260,38	64,13	37,97	702,82	1.401,09	1.132,30	1.351,01	766,11	1.129,46	-213,57
	Totais com destinações para o Tesouro Nacional	42,02	0,00	157,10	963,85	1.163,27	1.266,90	1.138,09	1.139,45	1.589,17	1.177,91	735,23	1.902,91	2.455,05	2.285,66	2.569,36	1.880,82	3.691,36	2.037,65

Substituições de fontes																			
Programa Ciência sem Fronteiras																			
	Ação 00LV - Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	309,69	1.072,53	751,69	0,00	0,00	0,00
Organizações Sociais																			
	Ação 4122 - Pesquisa e Desenvolvimento na Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada - IMPA - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	52,65	53,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 4188 - Pesquisa e Desenvolvimento em Florestas Alagadas e Não-Alagadas da Amazônia no Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá - IDSM - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8,79	15,79	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 4192 - Pesquisa, Desenvolvimento e Aplicação da Luz Síncrotron sob a Coordenação da Associação Brasileira de Luz Síncrotron - ABTLUS - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,46	108,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 4475 - Desenvolvimento de Estudos de Prospecção e Gestão Estratégica no Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	31,36	32,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 4655 - Operação e Desenvolvimento da Internet na Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,95	100,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 213C - Promoção do Desenvolvimento Tecnológico e Inovação Voltados a Setores Industriais na Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação - Embrapi - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ação 13CL - Construção de Fonte de Luz Síncrotron de 3ª geração - SIRIUS pelo Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	2,61	0,00	0,00	0,00

CATEGORIAS DE DESTINAÇÕES DE RECURSOS/ANOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ação 14XT - Expansão das Instalações Física e Laboratorial do LNNano pelo Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM - OS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,00	0,11	0,00	0,00
Ação 212H - Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	205,06	40,76	0,00	0,00
Totais com substituições de fontes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	128,20	629,82	1.337,60	795,16	0,00	0,00
Total Geral da Base de Dados	218,29	372,05	517,92	1.780,72	1.899,48	2.237,63	2.291,69	2.727,14	3.654,02	3.623,59	3.970,56	4.782,41	5.577,16	6.481,03	6.533,35	4.789,71	5.736,03	3.948,02

11	Diferenças entre os valores arrecadados e as destinações de recursos do FNDCT	26,58	88,53	400,02	- 133,54	- 138,98	- 216,59	21,26	- 207,05	- 516,24	- 324,41	- 484,22	- 361,19	- 307,37	- 791,68	- 567,26	783,81	- 994,40	- 841,54
12	Participação das diferenças entre os valores arrecadados e as destinações de recursos do FNDCT em relação aos totais das destinações anuais	12,18%	23,80%	77,24%	-7,50%	-7,32%	-9,68%	0,93%	-7,59%	-14,13%	-8,95%	-12,20%	-7,55%	-5,51%	-12,22%	-8,68%	16,36%	-17,34%	-21,32%

Notas Metodológicas:

(*) Valores totais arrecadados pelo FNDCT, incluindo a DRU, cuja fonte foi o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). A DRU passou a ter incidência nas arrecadações do FNDCT a partir da Emenda Constitucional nº 42 de 19/12/2003.

(**) A metodologia de organização dessa base de dados define "Categoria de Destinação" para o FNDCT como alocações de recursos do Fundo para atividades previstas nas leis que instituíram os programas e correspondentes "fundos setoriais" de C&T (ver Quadro 02), bem como alocações estabelecidas em atos normativos subsequentes, incluindo determinações constitucionais, como a Emenda Constitucional nº 42 de 19/12/2003 que instituiu a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

1) Destinações de recursos vinculados (ações verticais), extraídas do SIOP e desdobradas por ação orçamentária. Para mais detalhes conceituais, ver itens 4.2.1 e 4.2.2.

2) Destinações de recursos para a Finep cujas fontes foram o SIOP, Relatórios de gestão do FNDCT, elaborados pela Finep, e Acórdãos do TCU.

3) Destinações de recursos para a Finep, extraídas do SIOP e desdobradas por ação orçamentária.

4) Recursos do FNDCT, internalizados pela Finep entre 2003 e 2005, cuja fonte dos valores foi o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário.

5) Destinações de recursos do FNDCT para a Finep, cuja fonte dos valores foram os relatórios de gestão do FNDCT elaborados pela Finep.

6) Destinações com base em recursos não vinculados (Ações Transversais), extraídas do SIOP e desdobradas por ação orçamentária. A classificação das ações como "Ações Transversais" foi baseada na literatura da área e nos Relatórios sobre o FNDCT, elaborados pela Finep, que classificam as ações do FNDCT na categoria de "Ações Transversais".

7) Valores recolhidos ao Tesouro Nacional resultantes das determinações do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da CF/88, o que resultou na desvinculação, ou seja, a retirada de 20% do total das efetivas arrecadações do FNDCT. A DRU começou a impactar a arrecadação do FNDCT a partir do ano de 2003, por efeito da EC 42/2003, que permitiu a desvinculação de 20% dos recursos de contribuições de intervenção no domínio econômico. Os valores referentes à DRU foram calculados pelo autor a partir do cálculo por dentro do percentual de 20% sobre os valores de arrecadação disponibilizados pelo SIAFI. O Acórdão nº 749/2017 – TCU – Plenário - ao falar da Desvinculação de Receitas da União (DRU) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FisTel), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fustel) e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Fundtel) - destacou que, apesar de as desvinculações com a DRU ocorrerem diretamente na arrecadação, isto é, sem que os recursos fossem efetivamente contabilizados pelos sistemas do governo como recursos dos fundos, esses valores foram considerados pelo TCU no computo das receitas: "Apesar de essas desvinculações ocorrerem diretamente na arrecadação, isto é, sem que os recursos sejam efetivamente contabilizados pelos sistemas do governo como recursos dos fundos setoriais, esses valores foram considerados no computo das receitas, pois buscou-se nesta auditoria demonstrar o montante total arrecadado em virtude das leis que criaram os fundos"; "ressalta-se, mais uma vez, que a DRU foi considerada como um tipo de aplicação dos recursos do fundo, de modo a se permitir a visualização mais completa possível da destinação dos valores".

8) O Acórdão nº 2000/2012 – TCU – Plenário e o Acórdão nº 3081/2008 – TCU – Plenário tratam dos contingenciamentos das dotações orçamentárias do FNDCT. Os contingenciamentos podem ocorrer de duas formas: i) limitações das autorizações de despesas previstas nas Leis Orçamentárias que no Governo Federal ocorrem mediante Decreto do Poder Executivo Federal; e ii) limitações financeiras, de pagamento, que no Governo Federal ocorrem mediante Portaria do Ministério da Fazenda. Previsão legal das limitações das autorizações de despesas: Lei nº 4.320/1964, Art.47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar; Previsão legal das limitações financeiras: Decreto-Lei nº 200/1967, Art.17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. Lei Complementar nº 101/2000: Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Lei Complementar nº 101/2000: Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Além disso, o inciso II do artigo 5º da Lei Complementar 101 de 04/05/2000 estabeleceu que a Lei Orçamentária Anual conterá Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na Receita Corrente Líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Essas Reservas de Contingências aprovadas na LOA, se não destinadas a passivos contingentes, são somadas aos recursos contingenciados, já que não são executados. Os valores referentes aos contingenciamentos foram extraídos do SIOP referente à Unidade Orçamentária "FNDCT", mediante o filtro "Grupo de Despesa"; (Dados extraídos do SIOP, referentes às Ações: 0988 - Reserva de Contingência; 0200 - Reserva de Contingência - Financeira).

9) As Retenções de recursos do FNDCT são calculadas pelas diferenças entre os valores anuais efetivamente arrecadados e os valores que são autorizados como dotações Iniciais nas Leis Orçamentárias. Essa foi a definição utilizada pelo TCU no Acórdão nº 696/2005 que considerou a retenção um uso dos recursos em finalidade diversa da que motivou sua captação. O Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário: "110. Portanto, relativamente a Questão 2 da Matriz de Planejamento, foi observado o descompasso entre a evolução verificada na participação da arrecadação das receitas dos fundos setoriais e a redução constatada na participação das dotações autorizadas para o FNDCT e as demais UO do MCTI no OGU. E esse descompasso pode ser parcialmente explicado pela não inclusão do total das estimativas de arrecadação das receitas dos fundos setoriais no orçamento da UO 24901". Quando o valor resultante do cálculo das diferenças entre os valores anuais efetivamente arrecadados e os valores que são autorizados como dotações Iniciais nas Leis Orçamentárias foi negativo, esse valor negativo (valores destacados em azul) não foi computado para o somatório da base de dados.

10) Destinações mediante Substituições de Fontes, cujos dados foram extraídos do SIOP e desdobrados por ação orçamentária, mas foram utilizadas também informações referentes às ações orçamentárias do Acórdão nº 500/2015 – TCU – Plenário.

11) Diferenças entre os valores arrecadados e as destinações de recursos do FNDCT. Essa diferença ocorre porque, para algumas das destinações de recursos do FNDCT, não foram encontradas informações oficiais como as séries dos valores destinados ao Tesouro resultantes das desvinculações pela DRU e os resultados das "Retenções" no Tesouro Nacional, além das séries dos saldos financeiros anuais dos recursos do FNDCT no Tesouro Nacional.

12) Participação da diferença, calculada pelo autor, entre os valores arrecadados e as destinações de recursos do FNDCT em relação aos totais das destinações anuais.