

Pesquisadores concluem que problemas esvaziaram proposta original de setorialidade

Estudo revela desvirtuamento dos Fundos Setoriais



Foto: Antoninho Perri

MANUEL ALVES FILHO
manuel@reitoria.unicamp.br

Laçados em 1999 pelo governo federal com o objetivo de contribuir para o fortalecimento do sistema de ciência e tecnologia (C&T) do Brasil, os Fundos Setoriais perderam com o tempo as bases teóricas e conceituais que lhes davam sustentação. A idéia da setorialidade, apontada inicialmente como original por vários segmentos, está hoje esvaziada em virtude de uma série de fatores, entre eles a ampliação do número de áreas a serem financiadas, o forte contingenciamento de recursos e a criação da Comissão de Coordenação dos Fundos Setoriais, que centralizou as decisões acerca da aplicação das verbas disponíveis nas mãos de representantes da União. A avaliação consta de estudo feito por uma equipe do Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT) do Instituto de Geociências (IG) da Unicamp. Segundo professor Newton Müller Pereira, coordenador do trabalho, os Fundos Setoriais assemelham-se atualmente a “meras expressões contábeis”.

O estudo realizado pelos especialistas da Unicamp foi encomendado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O objetivo do trabalho, conforme o docente, foi fazer uma avaliação do desempenho dos Fundos Setoriais, bem como dos impactos que eles têm causado no setor produtivo e no sistema de C&T do país. No relatório final, a equipe do IG concluiu que os Fundos Setoriais, que nasceram com uma proposta descentralizadora de gestão, transformaram-se numa espécie de “Fundão”, no qual o conceito de setor estratégico e a lógica que orienta a liberação de recursos já não podem ser entendidos por analistas externos. “Isso não significa que não haja uma lógica interna de gestão e de operacionalização do sistema. Acontece, porém, que ela não é transparente e não mantém mais a concepção que deu origem aos Fundos”, afirma Pereira.

O especialista lembra que os Fundos Setoriais foram implementados como mais um instrumento dentro da política geral de apoio à C&T. O maior diferencial dessa modalidade de fomento estava no papel desempenhado pelas empresas. Eram elas que deveriam formular as demandas nas áreas de pesquisa e desenvolvimento. Tradicionalmente, essa missão ficava a cargo dos órgãos governamentais ou da academia. Num primeiro momento, prosseguiu o professor Pereira, os Fundos nasceram com um volume expressivo de recursos, da ordem de R\$ 1,1 bilhão anual. O primeiro a ser criado foi o Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural (CT-Petro), seguido de outros quatro. Naquele instante, a iniciativa mostrou-se promissora e funcionou relativamente bem. Ocorre, porém, que a criação de vários outros Fundos – atualmente são 15 – determinou o início da descaracterização da proposta original.

Ou seja, a idéia de financiar o desenvolvimento de C&T em áreas estratégicas específicas começou a perder força por conta da generalização. “Os Fundos Setoriais, por definição, não têm uma abrangência muito grande, não cobrem toda a indústria de um país. Não se trata, portanto, de criar um para cada área disciplinar ou produtiva. A proposta original desse tipo de instrumento é fomentar setores estratégicos que disponham de conhecimento científico e tecnológico próprio e capacidade de investimento em C&T. Em outras palavras, segmentos que geram recursos para serem aplicados em C&T própria, mantendo-os na ponta dos desenvolvimentos tecnológicos”, ensina o

docente do IG. Com o lançamento de 15 Fundos Setoriais, insiste Pereira, o conceito de setorialidade perde força, visto que todos eles querem uma fatia do dinheiro disponível. A esse fator, continua o especialista, veio se somar o problema do contingenciamento de recursos, medida adotada pelo governo federal para assegurar o cumprimento das metas de superávit fiscal.

De acordo com o estudo feito pela equipe do IG, o montante anual de R\$ 1,1 bilhão jamais entrou efetivamente nos cofres do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), pasta à qual os Fundos Setoriais estão vinculados. De 1999 a 2003, os Fundos investiram apenas R\$ 1,53 bilhão. Outro R\$ 1,67 bilhão foi retido no mesmo período por conta da restrição fiscal imposta pelo Ministério da Fazenda. Assim, os compromissos de aumentar o aporte dos recursos para a C&T e de manter um fluxo constante de dinheiro para executar os projetos de pesquisa e desenvolvimento também caíram por terra. “Com o forte contingenciamento verificado a partir de 2000, as verbas foram suficientes apenas para recompor o nível histórico de investimento do MCT em Ciência e Tecnologia, que se apresentava decrescente”, diz o professor Pereira. Mas as mudanças não pararam por aí, como revela o estudo.

Quando foram implantados, os Fundos Setoriais dispunham de uma estrutura de gestão descentralizada. Os comitês de coordenação dos Fundos surgem constituídos por representantes do Ministério de Ciência e Tecnologia, da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do setor produtivo e da comunidade acadêmica. Inicialmente, segundo o professor Pereira, os membros desses comitês decidiam quais eram as prioridades do setor, que tecnologias deveriam receber financiamento e quais projetos mereciam apoio. Em 2003, no entanto, o governo federal promoveu uma análise da gestão dos Fundos e concluiu que a descentralização era excessiva.

Por conta disso, foi criada a Comissão de Coordenação dos Fundos Setoriais. A nova instância tem como presidente o próprio ministro da Ciência e Tecnologia e conta com a participação de representantes da Finep, do CNPq e dos presidentes dos comitês de coordenação. Detalhe: a maioria dos comitês é presidida por pessoas também ligadas aos órgãos oficiais. Em outras palavras, o poder decisório, que era compartilhado no plano setorial, passou a ser exercido apenas pelo governo federal, o que resultou numa enorme chiadeira por parte dos segmentos empresariais, que se sentiram aliados. Uma das primeiras medidas adotadas pela Comissão de Coordenação, conforme o docente do IG, foi lançar uma nova modalidade de fomento, as chamadas “ações transversais”.

“Em razão dessa centralização, as demandas passam a não ter necessariamente origem nos comitês de coordenação e nem são tão estruturadas quanto antes. Surgem, então, novos tipos de pleitos, como os que partem de outros ministérios, que também demandam ciência e tecnologia, e de outras instituições pouco representativas no âmbito nacional. A soma de todos esses fatores resulta no que eu considero um afrouxamento da idéia de Fundo Setorial. Perde-se, portanto, toda a parte conceitual que embasava esse tipo de iniciativa, cujo registro encontramos na literatura e que propugna o apoio a setores específicos, considerados estratégicos ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação de um país”, analisa o professor Pereira.

O professor Newton Müller Pereira, coordenador do trabalho: Fundos viraram “meras expressões contábeis”

Para docente, é preciso repensar sistema de C&T

O coordenador do estudo que analisou os Fundos Setoriais afirma ter recebido informações extra-oficiais sobre o interesse do governo federal em promover uma avaliação do desempenho dos Fundos Setoriais e de seus mecanismos de fomento à C&T. Na opinião do professor Pereira, o momento é bastante oportuno para isso. De acordo com ele, a política setorial gerou bons resultados, alguns perceptíveis. Um exemplo mencionado pelo especialista da Unicamp é o fato de muitos estados brasileiros nunca terem desenvolvido anteriormente pesquisas relacionadas ao petróleo. “Hoje, graças aos recursos do CT-Petro, universidades fora do Sudeste montaram grupos especializados no assunto e estão realizando trabalhos importantes na área”, destaca. Mas uma avaliação mais geral sobre a performance dos Fundos, de acordo com ele, seria bem-vinda.

Pereira considera ser indispensável verificar, entre outros aspectos, se há realmente a necessidade da manutenção de um número tão grande de Fundos e qual a melhor forma de vincular os escassos recursos disponíveis a políticas que de fato contribuam para o crescimento do país. Também seria recomendável, na visão do docente da Unicamp, analisar se o atual sistema de encaminhamento e estruturação das demandas de C&T atende aos interesses mais amplos da nação. “O que todos defendemos é mais verbas para a inovação no Brasil, mas que sejam aplicadas em programas consequentes, com visão estratégica. Talvez seja conveniente repensar o sistema de C&T como um todo e ver onde realmente queremos chegar. Se eu pensava que entendia um pouco dos Fundos e seus mecanismos de apoio num primeiro momento, atualmente eu sinto que venho perdendo esse conhecimento por falta de in-

formação disponível”.

Outro ponto importante abordado por Pereira diz respeito à urgência de transformar esse tipo de política de incentivo à C&T em ações de Estado e não apenas em iniciativas de governo. Ou seja, as políticas e programas precisam ter continuidade e constância no financiamento, independente de quem esteja ocupando o poder. “Não há quem agüente contratar pessoal, montar equipe, organizar um projeto e depois perder tudo porque alguém resolveu mudar as prioridades estabelecidas. Embora a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico obedeam, em princípio, a uma racionalidade empresarial de curto prazo, pois é preciso encontrar soluções rápidas para os problemas das empresas, ciência e tecnologia, numa visão de país, têm que ser entendidas numa perspectiva de longo prazo. Exigem, para que sejam bem-sucedidas, a capacitação de pessoas e instituições, além da celebração de interações e operações individuais e organizacionais que não se dão de um dia para outro”, afirma o especialista.

O estudo coordenado por Pereira é bastante amplo e baseou-se em dados levantados junto à Finep e Câmara dos Deputados, bem como em entrevistas feitas com atuais e ex-gestores dos Fundos Setoriais. Colaboraram com o trabalho, que está em vias de ser publicado, o professor André Furtado e os pesquisadores Marco Poli e Adalberto Azevedo. A expectativa do docente do IG é que o texto se transforme numa ferramenta que ajude a orientar as reflexões sobre o futuro dos Fundos Setoriais no país. “Penso que seria importante promover uma maior inserção das avaliações em ciência e tecnologia no sistema de C&T nacional”, afirma.