



Holograma com destaques dos 50 anos de história da Finep, apresentado em julho na reunião anual da SBPC

Múltiplos elos da cadeia de inovação

Finep completa 50 anos com responsabilidades abrangentes e financiamento em crise

Fabrcio Marques

Principal órgão federal de apoio à inovação, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) completou 50 anos em 2017 com um cardápio abrangente de atribuições, entre as quais o investimento em projetos de pesquisa e em infraestrutura de instituições científicas, o crédito e a subvenção a empresas inovadoras e o incentivo à criação de startups. A passagem do cinquentenário também estimulou o debate sobre o futuro da instituição, que já apoiou mais de 30 mil projetos, mas vem reduzindo suas atividades devido a restrições orçamentárias e agora esboça uma mudança de perfil. “A Finep tem uma característica peculiar: é ao mesmo tempo uma agência de fomento, que gerencia *grants* e recursos não reembolsáveis para pesquisadores e empresas, e também uma espécie de banco de desenvolvimento, que oferece crédito para a inovação no setor produtivo”, diz o economista e ex-deputado Marcos Cintra, presidente da Finep. “Hoje, a função de banco está se exacerbando, enquanto a vocação de agência de fomento sofre uma atrofia. Isso é preocupante, porque no mundo inteiro o setor público tem um papel estratégico no fomento à ciência e tecnologia”, afirma.

As dotações para projetos de pesquisa e infraestrutura de instituições científicas, que foram responsáveis por 18,6% dos desembolsos em 2016, caíram para 8,6% do total neste ano. Da mesma forma, os recursos não reembolsáveis para as empresas, na forma de subvenções, equalização de juros de empréstimos e investimentos diretos, representam 12,9% do dinheiro que está sendo aplicado pela Finep em 2017, ante 15,1% em 2016. Em contrapartida, as operações de crédito a empresas responderam por 78,5% do desembolso atual, ante 66,3% no ano passado. “Em 2010, havia um equilíbrio entre as duas vocações na destinação dos recursos”, compara Cintra. Segundo ele, ao mesmo tempo que faltam recursos para pesquisa e subvenção, não há demanda suficiente para empréstimos a empresas, cautelosas em aumentar seu endividamento.

Essa mudança de perfil da agência ocorre em um cenário de retração: o desembolso em 2015 e 2016, na casa dos R\$ 3,7 bilhões anuais, representaram a metade da execução de recursos em 2014, e devem cair ainda mais neste ano. A Finep administra recursos

Pelúcio Ferreira (ao centro, de paletó escuro), em visita de representantes da Finep à PUC do Rio, em 1981



de origens variadas, como operações de crédito internacionais e fundos públicos. A fonte mais importante sempre foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), principal ferramenta de apoio à pesquisa do governo federal. A agência toma emprestado 25% dos recursos do fundo para suas operações de crédito reembolsável e os devolve quando recebe dos devedores. Também atua como secretaria-executiva do FNDCT, responsável pelo gerenciamento dos seus recursos, que são em grande medida captados pelos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, criados no final dos anos 1990 e abastecidos por receitas tributárias de segmentos da economia (ver Pesquisa FAPESP nº 256).

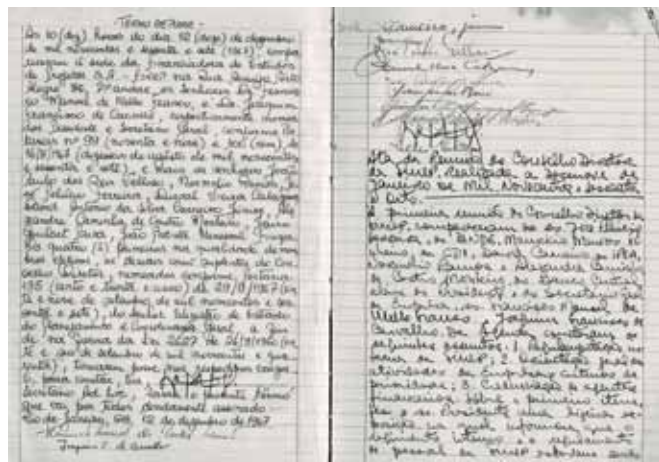
Como o FNDCT sofre contingenciamentos drásticos desde 2014, a Finep tem cada vez menos recursos para administrar. Em 2016, apenas R\$ 58,6 milhões foram destinados pela agência à subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico – em 2010, esse

valor havia sido de R\$ 526 milhões. As perspectivas são incertas. Em 2010, o total de recursos investidos do FNDCT chegou a R\$ 4 bilhões. Em 2016, foi de R\$ 1 bilhão. Para este ano, há apenas R\$ 700 milhões disponíveis, e a proposta orçamentária para 2018 é de R\$ 1,2 bilhão. Uma saída para enfrentar a escassez de recursos, diz Cintra, seria transformar a Finep em instituição financeira, o que permitiria a captação de recursos do mercado.

ESTUDOS DE VIABILIDADE

A primeira diretoria da Finep tomou posse em 12 de dezembro de 1967, mas a gênese da agência é mais antiga. Em 1965, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão do Ministério do Planejamento, instituiu o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos. A ideia partiu do ministro Roberto Campos (1917-2001) e do então presidente do Ipea, João Paulo dos Reis Velloso (1931), e buscava financiar estudos de viabilidade de projetos de engenharia, diante da perspectiva de obter financiamentos

Termo de posse da primeira diretoria, em 12 de dezembro de 1967



internacionais. Os projetos de viabilidade da Ponte Rio-Niterói e da ampliação da estrutura de transportes do país no período militar foram patrocinados pelo fundo. A Finep nasceu em julho de 1967, com a transformação do fundo em uma empresa pública.

A vocação de investir na infraestrutura científica veio um pouco mais tarde, com a criação, em 1969, do FNDCT, e a designação da Finep como gestora do fundo, em 1971. Uma figura-chave é o economista mineiro José Pelúcio Ferreira (1928-2002), que assumiu a presidência da Finep em 1971. Oriundo do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e ligado a Reis Velloso, que se tornou ministro do Planejamento nos governos Médici e Geisel, Pelúcio levou para a Finep a experiência do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec), composto por 2% do lucro do banco. Criado no início dos anos 1960, o Funtec canalizava recursos para a formação de pessoal de alto

nível para as empresas e a projetos de desenvolvimento de universidades. O primeiro contrato do Funtec criou um curso de mestrado em engenharia química em 1963 e deu origem ao Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

“A Finep foi desenhada a partir da constatação de um grupo de estudos do BNDE de que o Brasil já havia construído uma razoável e diversificada estrutura industrial, mas que ainda faltava um aspecto qualitativo: a indústria dependia muito da aquisição no exterior de máquinas e equipamentos e era escassa nas universidades a formação de recursos humanos para pesquisas que apoiassem as empresas”, diz Luiz Martins de Melo, professor do Instituto de Economia da UFRJ, um estudioso da trajetória da Finep e dos investimentos do FNDCT. “A intenção era criar programas de pós-graduação e institutos de pesquisa nos moldes



Em seus primeiros anos, a Finep financiou estudos de viabilidade da ponte Rio-Niterói

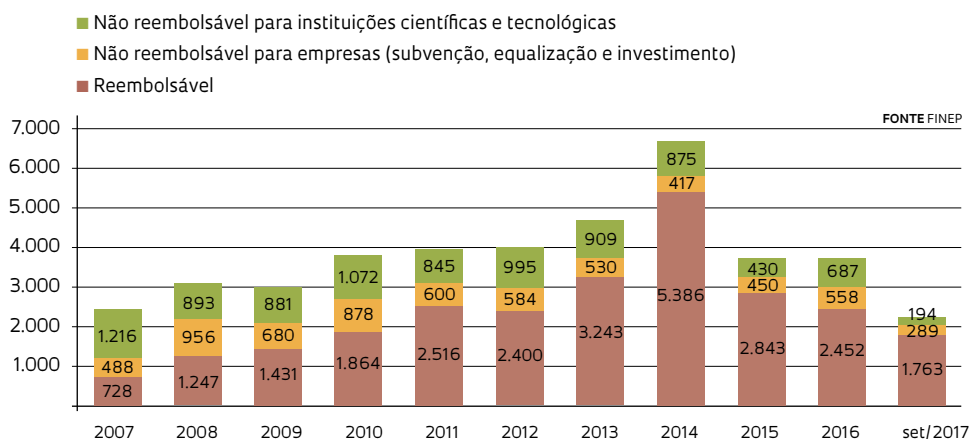
norte-americanos, e conceder bolsas para o pessoal ir para fora.”

Nos anos 1970, a Finep teve financiamento farto e investiu em infraestrutura de pesquisa, consolidando departamentos de universidades e programas de pós-graduação. Na época, houve um crescimento contínuo no número de operações do FNDCT, que subiram de 26 em 1972 para 201 em 1978, com valores médios de US\$ 2 milhões por projeto. “Um indicador visível do papel do FNDCT no processo de institucionalização da pesquisa científica e tecnológica no Brasil dos anos 1970 foi o crescimento do parque de cursos de pós-graduação no Brasil. Saltaram de 125 em 1969 para 974 em 1979”, observou o médico e pesquisador Reinaldo Guimarães, em um artigo sobre o fundo escrito no início dos anos 1990.

A Finep ampliou em 1974 a sua influência no sistema de ciência e tecnologia com a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa

A evolução dos investimentos

Valores desembolsados pela Finep por tipo de instrumento (em R\$ milhões atualizados pelo IPCA em outubro de 2017)



Nacional (ADTEN). Abastecido na época com até 30% dos recursos do FNDCT, ofertava crédito para pesquisa e desenvolvimento em empresas. “O documento de criação do ADTEN é o primeiro a explicitar uma política de financiamento da inovação no Brasil”, diz Melo, da UFRJ. Desde o início, o programa priorizou projetos de engenharia, centros de P&D em empresas, inovação de produtos e processos e compra de tecnologias no exterior. Em tempos de inflação crescente, os empréstimos eram pagos com desconto de parte da correção monetária.

O protagonismo da Finep avançou em paralelo ao II Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1975 a 1979. “O PND dizia explicitamente que era preciso complementar os buracos na estrutura industrial brasileira na área de insumos básicos e na formação de algumas empresas de bens de capital, pois a industrialização tinha mudado de patamar”, diz Melo. “Isso deu início a um período áureo, com o surgimento de joias da coroa da indústria nacional, entre elas a Metal Leve e a Freios Varga. A Finep financiou um centro de P&D da Metal Leve em Detroit.” No governo Collor, lembra Melo, essas empresas foram vendidas a multinacionais.

Nos anos 1980, houve oscilações no orçamento, com a queda de repasses da União ao FNDCT. Em 1985, a Finep migrou do Ministério do Planejamento para o da Ciência e Tecnologia, criado no governo José Sarney. De um patamar de US\$ 60 milhões em 1985, o governo garantiu investimentos do FNDCT de US\$ 90 milhões

Desenvolvimento dos aviões Tucano, da Embraer, teve apoio da agência nos anos 1980

2



Nos anos 1970, a Finep investiu em infraestrutura de pesquisa, consolidando programas de pós-graduação

nos três anos seguintes. A partir de 1989, uma nova onda da crise, associada à hiperinflação, deixou a Finep descapitalizada. Só no final dos anos 1990 surgiria uma solução para dar regularidade ao financiamento, com a criação dos fundos setoriais, cujos investimentos são definidos por comitês gestores ligados a segmentos da economia. “A Finep passou a gerenciar um volume maior de recursos, mas com menos autonomia do que tinha nos anos 1970”, diz Melo.

A primeira iniciativa da Finep financiada pelos fundos setoriais, em 2000, foi o programa Inovar, voltado para a capacitação de pequenas e médias empresas inovadoras. Entre 2001 e 2010, com a melhora do ambiente econômico, os recursos executados pela Finep cresceram, graças ao descontingenciamento progressivo de recursos do FNDCT. “Foi um momento muito positivo, em que foi possível ter foco em vários projetos estratégicos e, ao mesmo tempo, apoiar a inovação em empresas”, lembra o cientista político Luis Fernandes, presidente da Finep entre 2007 e 2011. Nesse período, o sistema

brasileiro de inovação incorporou um conjunto de instrumentos, como a concessão de crédito para inovação atrelado à política industrial do país, além dos previstos na Lei da Inovação de 2004, como a subvenção econômica ou a montagem de empresas inovadoras com fundos de capital. A capacidade de investir da Finep começou a perder fôlego em 2012, observa Fernandes, com o advento do programa de bolsas no exterior para estudantes Ciência sem Fronteiras, que deixou de existir no ano passado depois de consumir R\$ 13,2 bilhões – parte deles oriunda do FNDCT. “Houve uma distorção na operação do FNDCT. Os fundos setoriais foram criados para complementar investimentos em ciência e tecnologia do país, não para substituir programações orçamentárias contínuas dos ministérios da área, como o Ciência sem Fronteiras”, afirma Luis Fernandes. “A capacidade de integrar uma série de instrumentos conforme objetivos estratégicos tornou a Finep uma instituição insubstituível e é preciso retomar seu papel na medida em que a economia se recupere”, observa. ■