



SEM ALÍVIO PARA A CIÊNCIA

Principal fundo de fomento à pesquisa científica do país, o FNDCT é reformulado, mas governo veta proibição de bloqueio de seus recursos

Rodrigo de Oliveira Andrade

CRIS FAGA / IURPHOTO / IURPHOTO VIA AFP

Manifestantes saem às ruas de São Paulo em outubro de 2017 para protestar contra os cortes no orçamento da CT&I no Brasil

O presidente Jair Bolsonaro (sem partido) sancionou com vetos em janeiro o Projeto de Lei Complementar nº 135/20 que estabelece mudanças no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), principal instrumento de fomento à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil. O projeto, aprovado no ano passado por ampla maioria na Câmara e no Senado, transforma o FNDCT em um fundo financeiro cumulativo – atualmente, o fundo recebe receitas de diferentes setores da economia, mas tem natureza apenas contábil. Com a mudança, seus valores poderão ser alocados em fundos de investimento, gerando rendimentos que deverão ser usados no financiamento de atividades de CT&I. Outra novidade importante diz respeito ao reaproveitamento de saldos anuais não utilizados para reinvestimento, de modo que os recursos se acumulem ao longo dos anos – os valores não desembolsados hoje voltam para a União.

O projeto também proibia novos contingenciamentos dos recursos do fundo – nos últimos cinco anos, apenas uma fração dos valores disponíveis pôde ser executada – e determinava a liberação dos R\$ 4,2 bilhões bloqueados em 2020. Essas duas alterações, porém, foram vetadas por recomendação da equipe econômica. Na decisão, publicada na edição de 13 de janeiro do *Diário Oficial da União*, o governo argumenta que, do modo como foram aprovados no Congresso, os dispositivos “contrariam o interesse público”, já que colidem com disposições legais existentes. Se-

gundo essa visão, isso resultaria em um aumento não previsto das despesas e em um impacto significativo nas contas públicas, podendo levar ao descumprimento da Emenda Constitucional nº 95, que em 2016 instituiu por 20 anos o teto dos gastos públicos. Informa ainda que, ao obrigar a imediata execução dos recursos contingenciados em 2020, a medida forçaria o cancelamento de dotações das demais pastas já programadas para o exercício, atrapalhando a realização de projetos e ações planejadas pelas outras áreas do governo, elevando a rigidez orçamentária.

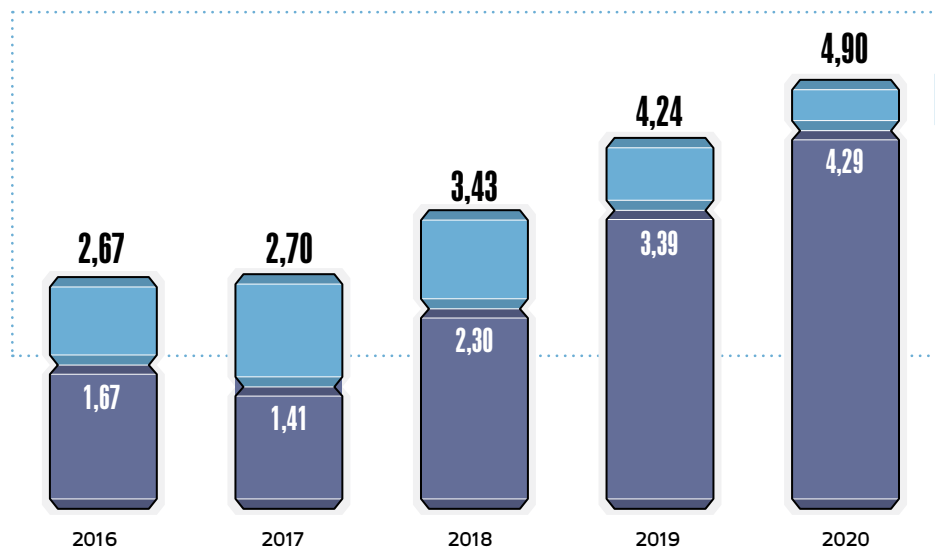
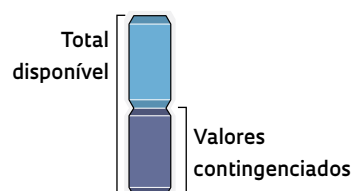
“Os vetos presidenciais desfiguram o PLP 135/20, que tinha como principal objetivo impedir o bloqueio dos recursos do FNDCT já este ano”, diz o senador Izalci Lucas (PSDB-DF), autor do projeto de lei. A decisão, para ele, demonstra “a falta de visão estratégica” do governo federal em relação ao papel da CT&I para o desenvolvimento social e econômico do país. “Os vetos contrariam o espírito do projeto de lei, colocando o Brasil na contramão do mundo, que, durante a pandemia, aumentou os aportes em CT&I [ver Pesquisa FAPESP nº 294]”, complementa Fernando Peregrino, presidente do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies).

A imposição de vetos ao PLP 135/20, agora transformado na Lei Complementar nº 177, não surpreendeu o engenheiro Pedro Wongtschowski, presidente do Conselho de Administração da Ultrapar Participações e líder da Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI) da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que há mais de uma década promove a interlocução entre o governo e setores da indústria. “Sabíamos que a maior oposição viria da equipe econômica, que espera poder usar as receitas futuras oriundas

ORÇAMENTO APERTADO

Sucessivos bloqueios fizeram com que o dinheiro no FNDCT diminuísse progressivamente nos últimos quatro anos

(R\$ bilhões)



FONTE FINEP/LOA

dos fundos setoriais que alimentam o FNDCT em seus esforços de ajuste das contas públicas”, esclarece Wongtschowski, que é membro do Conselho Superior da FAPESP. Já Gianna Sagazio, diretora de Inovação da CNI e coordenadora da MEI, argumenta que os dispositivos vetados não impactariam as contas do governo. “A dotação orçamentária prevista para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações [MCTI] na proposta de lei orçamentária já computa o valor total arrecadado pelo FNDCT, de modo que o investimento feito com recursos do fundo não entra no cálculo dos gastos que compõem o déficit primário”, ela explica. “Tampouco há risco de violação do teto de gastos, dado que a proposta defendida no PLP 135/20 não pressupõe aumento do orçamento do MCTI.”

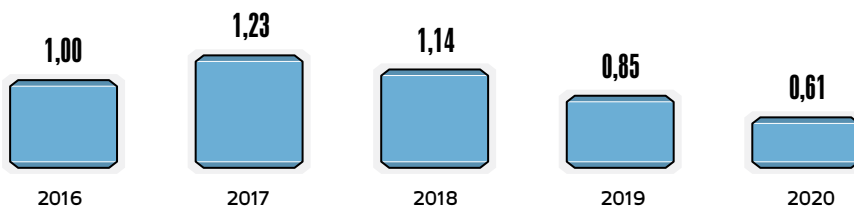
A expectativa da comunidade científica é que o Congresso derrube os vetos. “Aprovamos o projeto de lei com expressiva maioria na Câmara e no Senado, o que sugere que as chances de os vetos serem derrubados são grandes. Seja como for, vamos ter de aguardar a volta do recesso parlamentar para reiniciar a articulação”, afirma o senador Lucas. O problema, na avaliação de Celso Pansera, ex-deputado e ex-ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações, é que isso pode demorar para acontecer. “Tem a eleição dos presidentes das duas casas legislativas em fevereiro e várias outras pautas para votar, de modo que a análise dos vetos pode ficar para março, abril ou maio, após o início do ano fiscal”, diz. A lei, nesse caso, valeria à luz das alterações feitas pelo governo, e, mesmo com a derrubada dos vetos, as medidas só entrariam em vigor em 2022. Com isso, as perspectivas para a CT&I em 2021 seguem críticas e podem se agravar caso o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021 (PLOA 2021) apresentado pelo Executivo

seja aprovado. A lei prevê um aumento de 13% no valor total contingenciado do FNDCT em 2021 em relação ao ano anterior, isto é, pouco mais de R\$ 4,8 bilhões (ver gráfico na página 54).

Apesar dos vetos, a lei garante algumas conquistas, como a transformação do FNDCT em fundo financeiro cumulativo e a possibilidade de aproveitamento de saldos anuais não usados para reinvestimento. “Se isso tivesse sido feito há 10 anos, mesmo com todos os contingenciamentos no período, o FNDCT teria um saldo acumulado de cerca de R\$ 45 bilhões”, afirma o economista e ex-deputado federal Marcos Cintra, professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). Cintra foi o idealizador da proposta de transformação do FNDCT em fundo financeiro e de reinvestimento de seus saldos anuais não utilizados quando presidiu a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), agência vinculada ao MCTI e responsável pela administração do fundo, entre 2016 e 2018. Segundo ele, essas mudanças devem ajudar a transformar o FNDCT em uma fonte de investimento sustentável. “O reaproveitamento de saldos acumulados não usados deverá assegurar a previsibilidade dos recursos governamentais para projetos estratégicos, permitindo à Finep planejar melhor suas atividades de financiamento”, diz. “Isso é importante, já que os investimentos em CT&I são de longo prazo e, por isso, requerem estabilidade.” No entanto, complementa Izalci Lucas, para que essas mudanças façam sentido, é preciso que o Congresso derrube os vetos. “Não adianta ter um fundo financei-

APESAR DOS VETOS, NOVA LEI GARANTE A TRANSFORMAÇÃO DO FNDCT EM FUNDO FINANCEIRO E A POSSIBILIDADE DE REAPROVEITAMENTO DE SALDOS ACUMULADOS

VALORES REAIS DISPONÍVEIS NO FUNDO PARA INVESTIMENTO EM CT&I



ro que não tem dinheiro para investir”, afirma. “Se os governantes não entenderem que só vamos sair dessas crises investindo em educação, ciência e tecnologia, não chegaremos a lugar nenhum.”

Há ampla concordância em relação a isso no Congresso Nacional. A aprovação do PLP 135/20 no Senado, em agosto, deu-se quase por aclamação. Foram 71 votos a favor e apenas um contra, o do senador Flávio Bolsonaro (Republicanos-RJ). Na Câmara dos Deputados, em dezembro, não foi diferente: 385 votaram a favor do projeto de lei, enquanto 18 se manifestaram contra a medida, entre eles todos os deputados do partido Novo e alguns parlamentares do PSL. Na avaliação de Lucas, a quase unanimidade em relação ao futuro do FNDCT resulta de um alinhamento entre deputados e senadores de diferentes partidos em torno da importância e do potencial estratégico da CT&I para o país. Para Cintra, isso mostra “que projetos de mérito, como esse, têm o condão de congregar parlamentares de várias correntes políticas e ideológicas”.

A construção desse consenso foi viabilizada por uma extensa articulação política, construída no âmbito da Frente Parlamentar Mista de Ciência, Tecnologia, Pesquisa e Inovação, presidida por Lucas, nos últimos dois anos. A frente tem 207 parlamentares de vários partidos, que se reúnem em sessões com membros da comunidade científica e da sociedade civil para discutir temas de interesse do setor. Em parceria com a MEI, a frente promoveu, em novembro de 2019, em Brasília, um encontro que contou com a participação de diversas autoridades, entre elas Rodrigo Maia (DEM-RJ) e Davi Alcolumbre (DEM-AP),

presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente, além de empresários de vários setores da indústria. A ideia era discutir a inovação como vetor para o desenvolvimento e a importância de uma política própria de longo prazo, baseada em metas e na garantia de recursos. Paralelamente, por parte da comunidade científica, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) lançou em maio daquele ano a Iniciativa de Ciência e Tecnologia no Parlamento (ICTP.br), em parceria com a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e outras entidades. O objetivo era promover uma articulação mais integrada com os parlamentares para poder apresentar a eles as demandas do setor.

Essa articulação entre entidades científicas, representantes de diferentes setores da indústria e parlamentares ajudou a estancar a deterioração do orçamento para a CT&I em 2020 (*ver Pesquisa FAPESP n° 289*). Mais recentemente, impediu também a extinção do próprio FNDCT. Em março de 2020, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado retirou o fundo do escopo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 187 de 2019, a qual propunha extinguir os fundos públicos vinculados a áreas específicas e direcionar seus recursos para outras finalidades, de modo a tentar estimular a economia (*ver Pesquisa FAPESP n° 290*). Além do FNDCT, salvaram-se os fundos de Segurança Pública, Antidrogas e o de Defesa da Economia Cafeteira (Funcafé). Permaneceu indefinida, porém, a situação dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia, principal fonte dos recursos do FNDCT. A PEC n° 187 deverá ser

PARA MOREIRA, PRESIDENTE DA SBPC, O BLOQUEIO DE RECURSOS DO FNDCT COMPROMETE O COMBATE À COVID-19 E EMPERRA A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA DO BRASIL

BLOQUEIO AINDA MAIOR

Proposta de lei orçamentária prevê aumento de 13% no valor total contingenciado do FNDCT em 2021

(R\$ bilhões)



FONTE SBPC/PLOA 2021

votada este ano. A expectativa é que a promulgação do PLP 135/20 carregue consigo os fundos setoriais, excluindo-os do escopo da proposta. “Não adiantaria ter o FNDCT sem os fundos que o alimentam”, diz Pansera.

A atual estrutura de arrecadação de recursos do FNDCT resulta de um longo trabalho realizado entre 1998 e 2001, com a criação dos fundos setoriais. “Eles permitiram mobilizar recursos de várias fontes, a partir de projetos de lei aprovados praticamente por unanimidade no Congresso Nacional”, diz o economista e engenheiro Carlos Américo Pacheco, diretor-presidente do Conselho Técnico-Administrativo (CTA) da FAPESP. “A expectativa sempre foi criar uma fonte estável de recursos para financiar o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação no país. A aprovação do PLP 135/20 coroaria isso com chave de ouro”, complementa Pacheco, um dos idealizadores dos fundos à época em que foi secretário-executivo do então Ministério da Ciência e Tecnologia, entre 1999 e 2002.

O contingenciamento de recursos constitui o principal gargalo do FNDCT (ver Pesquisa FAPESP nº 285). Sucessivos bloqueios orçamentários decretados pelo governo, na tentativa de conter a deterioração das contas públicas, fizeram com que o dinheiro disponível no fundo diminuísse progressivamente nos últimos anos, comprometendo sua capacidade de custear bolsas e projetos de pesquisa em universidades e empresas (ver gráfico na página 52). Em 2020, o contingenciamento do FNDCT atingiu o maior nível dos últimos cinco anos. Dos R\$ 4,9 bilhões que compunham seu orçamento, R\$ 4,2 bilhões (87,5%) foram transferidos para um fundo de

reserva, ficando à disposição do governo para o pagamento da dívida pública e superávit fiscal. “Trata-se de flagrante ilegalidade”, destaca o físico Ildeu de Castro Moreira, presidente da SBPC. “Não há o que justifique o uso desses recursos para outra coisa que não para o aprimoramento da infraestrutura de CT&I das instituições de pesquisa do país e o fomento à inovação tecnológica nas empresas.” Segundo Moreira, o bloqueio de recursos para a CT&I não apenas compromete o combate à Covid-19, como também emperra a recuperação econômica do Brasil, levando o país “para uma situação de maior atraso, desigualdades crescentes e empobrecimento geral”.

As disputas entre a área científica e a equipe econômica de governo pelos recursos do FNDCT são antigas, mas se intensificaram a partir de 2015, com o crescimento acelerado dos gastos e da dívida pública brasileira. Entre janeiro e outubro de 2020, as contas do governo federal acumularam um déficit de aproximadamente R\$ 681 bilhões – em 2021, esse valor pode chegar a mais de 90% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. “A área econômica sempre vai querer ter espaço para reduzir os gastos do governo. É natural”, pontua Wongtschowski. “O problema é que, do outro lado, o MCTI, nos últimos anos, perdeu força e influência política para fazer valer seus interesses. A balança ficou muito desequilibrada.” Enquanto isso, vários países estão fortalecendo suas políticas de CT&I, investindo acima de 2% do PIB no setor. No Brasil, esse número ainda está abaixo disso. “Essa tem sido uma das razões para a relativa estagnação da CT&I no país nos últimos anos. Por isso, é importante que os vetos sejam revistos pelo Congresso e derrubados o quanto antes”, conclui Cintra. ■



Senador Izalci Lucas durante sessão remota para votação do PLP 135/20 no plenário do Senado em agosto de 2020