

Paulo Gomes Lima

POLÍTICA CIENTÍFICA & TECNOLÓGICA NO BRASIL NO
GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999 - 2002)



2014

Universidade Federal da Grande Dourados
Editora UFGD

Coordenador editorial : Edvaldo Cesar Moretti
Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho
Redatora: Raquel Correia de Oliveira
Programadora visual: Marise Massen Frainer
e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial
Edvaldo Cesar Moretti | Presidente
Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor
Paulo Roberto Cimó Queiroz
Guilherme Augusto Biscaro
Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti
Rozanna Marques Muzzi
Fábio Edir dos Santos Costa

Diagramação e Impressão: Gráfica Triunfal| Assis | SP

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

L732p

Lima, Paulo Gomes.

Política científica e tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). / Paulo Gomes Lima – Dourados, MS: Ed. UFGD, 2014.

188 p.

ISBN: 978-85-8147-063-4

1. Políticas públicas de C&T. 2. Educação – ensino superior. I. Título.

LISTA DE SIGLAS

ADTEN – Programa de Apoio à Empresa Nacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento
C&T – Ciência e Tecnologia
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBPF – Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
CCT – Conselho Científico e Tecnológico
CEME – Central de Medicamentos
CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIP – Conselho Interministerial de Preços
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRS – Centre Nationale de la Recherche Scientifique
COPPE – Coordenação em Pós-Graduação em Engenharia da UFRJ
CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
EIRS – Economias de Industrialização Recentes
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT – Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNTEC – Fundo de Desenvolvimento Tecnológico
FUNTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FVA – Fundo Verde e Amarelo
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
FMI – Fundo Monetário Internacional
INAN - Instituto de Alimentação e Nutrição
IESALC – Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe
IGP – DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MEFP – Ministério do Estado, da Fazenda e do Planejamento
MOG – Ministério do Orçamento e Gestão
MP – Medida Provisória
OEA – Organização dos Estados Americanos
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ORTN – Ordem Reajustável do Tesouro Nacional
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
P&D&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PADCT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PAEG – Plano de Ação Estratégica do Governo
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBDCT – Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PCT – Política Científica e Tecnológica
PDTA – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário
PDTI – Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PFL – Partido da Frente Liberal
PMEs – Pequenas e Médias Empresas
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PND-NR - – Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova Republica
PNPG – Plano Nacional de Pós-Graduação
PPA – Plano Purianual
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PRONAQ – Programa Nacional de Química
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro
RNP – Rede Nacional de Pesquisa
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SEST – Secretaria Especial de Empresas Estatais
SNCTI – Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação
SNDCT – Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
STI – Secretaria de Tecnologia Industrial
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
UnB – Universidade de Brasília
UNDP – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

URP – Unidade de Referência de Preços

USAID – Agência Internacional dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Prefácio	11
Introdução	15
PARTE I	
Fernando Henrique Cardoso e o fomento à C&T&I no Brasil: aproximações e distanciamentos	21
1.1. C&T&I na segunda gestão do governo FHC (1999-2002): entre o dito e o feito	22
1.1.1. O quadro da C&T brasileira pós-primeira gestão de FHC	32
1.1.2. Reestruturação de Políticas públicas para o setor de C&T: entre atalhos e retalhos	50
1.1.3. Fontes de financiamento para C&T&I na segunda gestão FHC	75
1.1.4. Entre as políticas públicas e os investimentos em C&T&I no Brasil na segunda gestão de FHC: um balanço	94
PARTE II	
C&T&I no Governo FHC (1999-2002)	113
2.1. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: um olhar sobre o quadro na segunda gestão do governo FHC	114
2.2. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: um intertexto recorrente	137
Considerações finais	167
Referências	185
Sobre o autor	189

PREFÁCIO

Prof. Dr. José Vaidergorn
UNESP/Araraquara-SP

O presente terceiro volume do estudo de Paulo Gomes Lima, que traz ao leitor uma minuciosa exposição da política de ciência e tecnologia, agora incorporadas à inovação, no segundo dos dois períodos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, reforça o epíteto quase banal da *vanguarda do atraso*. As promessas cinquentenárias de, finalmente, trazer ao mundo (e à população brasileira) os resultados do tortuoso investimento governamental no desenvolvimento científico e tecnológico, já exposto nos dois volumes anteriores publicados pelo autor, desembocam naquilo que um pensador alemão do século XIX, citando um seu predecessor, identificou como a repetição dos fatos e personagens na história – a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa. Apesar da sequencia de desencontros entre a sincera vontade política e percepção estratégica do setor de CT&I e a opção governamental de gestão dos recursos para outras finalidades, alguns indicadores, vistos isoladamente, podem dar a impressão de que os resultados foram satisfatórios: aumento do número de programas de pós-graduação com a correspondente produção de dissertações e teses, artigos em revistas, patentes, a criação dos fundos setoriais, os resultados dos investimentos em atualização tecnológica e inovação etc. O aumento quantitativo, é claro, ressalta diante do pobre panorama anterior – mas do ponto de vista da agregação de valor na economia revela-se medíocre.

A oportunidade que o segundo período presidencial de Fernando Henrique Cardoso teve de cumprir as promessas herdadas dos anos anteriores, agora sem as pressões da instabilidade econômica e com um apoio político de largo espectro, permitiu o aprofundamento da aplicação dos receituários oriundos de organismos comprometidos com as chamadas políticas neoliberais. A contradição observada entre a abertura econômica (que implicava a absorção de tecnologias

importadas e produtos acabados) e o incerto incentivo à pesquisa científica trouxe o resultado óbvio: o sistema produtivo nacional fragilizou-se com o consequente desemprego, e a economia ficou mais e mais dependente da exploração primária para exportação (agroindústria e insumos de baixo valor agregado). A tradição patrimonialista brasileira mais uma vez se apresenta: no plano desenvolvimentista do governo, caberia à iniciativa privada, induzida pelo governo através dos planos setoriais, liderar as pesquisas em ciência, tecnologia e inovação. Na prática, é o Estado que assume tal papel, limitado, porém aos comprometimentos com as políticas estabilizadoras e desestatizantes que reduziram os investimentos prometidos. Através do uso de uma palavra-chave – contingenciamento – os dispêndios previstos foram realocados para outras finalidades, com a prioridade para o déficit das contas públicas e o pagamento das dívidas.

Neste livro, Paulo Gomes Lima relata este movimento no contexto das políticas governamentais prometidas na campanha presidencial de 1998, que corrigiriam as que não foram realizadas anteriormente, confrontadas com as realizações do quadriênio. Destarte as qualidades dos ministros que ocuparam a pasta de Ciência, Tecnologia e Inovação, de seus funcionários nomeados para cargos estratégicos, dos articulistas e editorialistas da imprensa a favor e mesmo dos quadros políticos e da sociedade civil que atuaram no prosscênio, os bons diagnósticos frustraram-se diante do que foi cumprido das metas estabelecidas, desde o nível mais básico – relacionado com a rápida e plena inclusão educacional da população brasileira até a formação superior, inclusive visando a formação de quadros qualificados – até o mais ambicioso, na implementação de uma política nacional de CT&I de longo prazo com apoio empresarial, regionalizada e produtora de um conhecimento aplicado. O Plano Plurianual 2000-2003, que ultrapassa o período governamental em que foi apresentado, repete os diagnósticos e as panaceias do anterior (1996-1999), enfatizando-se as parcerias público-privadas. Esta fórmula passa a ser utilizada em diferentes setores de responsabilidade governamental, como na saúde, através das organizações sociais (OSS) e das organizações sociais civil de interesse público (OSCIP), na assistência social (as múltiplas organizações não-governamentais, ONGs) e em obras públicas – em todos eles, o Estado entra com o risco – capital – e a iniciativa privada com a gestão e execução, por hipótese mais competente. Mesmo que tais modelos ainda não tenham se consolidado plenamente, ainda não se observou um resultado consistente em CT&I. Os incentivos dados, na forma de redução de taxas e impostos e créditos para as empresas, e por meio dos

fundos setoriais, não trouxeram um resultado de produção comparável com o obtido por outros países. A expectativa do interesse privado nas universidades, por sua vez, se não paralisou a pesquisa, deixou-a defasada, em uma posição secundária em relação à produção científica mundial. A multiplicação de programas de pós-graduação, de teses e dissertações defendidas e de artigos publicados (poucos, no entanto, em revistas de referência internacional) pode ser mostrada como um trunfo do período; no entanto, o estímulo a esse crescimento quantitativo não foi acompanhado de investimentos básicos necessários para a melhor qualidade das pesquisas realizadas. Mais grave ainda, há o fenômeno dos jovens doutores desempregados, situação inclassificável em qualquer circunstância.

A compreensão das políticas públicas que envolvem o investimento em ciência, tecnologia e inovação, e as suas decorrências econômicas e sociais, é o escopo da pesquisa que Paulo Gomes Lima se propôs a apresentar. Neste terceiro volume, chega-se ao resultado das escolhas e à eventual identificação de caminhos que podem alterar o rumo da vanguarda do atraso. Passados dez anos do término do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (o que poderia ser um marco de mudança significativa), o que se pode perceber é a aparente permanência das fórmulas anteriores. Um novo estudo, da envergadura deste feito pelo autor, torna-se necessário para poder se afirmar se algo mudou, e se foi para melhor.

INTRODUÇÃO

A reestruturação econômica nos países capitalistas assume essa lógica de polarização entre classes sociais, predominando um discurso neoliberal que, embora não seja tão explícito quanto aos seus objetivos reais (por conveniência), é coerente em relação à defesa de seu ideário, obviamente de forma velada. É nessa direção que todos os eventos internacionais estarão centrados – vale acentuar que, por um lado, enquanto o discurso da erradicação da pobreza, da elevação de maior acervo cultural dos países periféricos, das reorientações das políticas educacionais com suporte técnico de organizações multilaterais é enfático na dimensão da justiça social, por outro, as dimensões da universalização e equidade são apenas resvaladas e colocadas em plano marginal (LIMA, 2009a).

Em obra anterior, *“Política Científica & Tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”* observamos que de fato não aconteceram mudanças estruturais para o setor de C&T na primeira gestão deste governo, salvo em pequena escala a iniciativa legal da regulação de algumas atividades de C&T – a saber, Lei de Propriedade Industrial, Lei de Cultivares, Lei do Software e Lei de Biossegurança – sem contribuir efetivamente para o fomento e financiamento da C&T. Outra iniciativa importante foi a criação da CTPetro, o embrião dos fundos setoriais em 1997, que passaria a funcionar efetivamente em 1999.

Nas demais ênfases o governo não avançara significativamente. A ascendência na produção científica deveu-se em larga escala à solicitação social por mão de obra qualificada e pesquisas em profundidade para demandas concretas, exercendo uma pressão que resultou na abertura de novos cursos de pós-graduação, mesmo com recursos aquém do mínimo necessário. O grande norteamto na primeira gestão de FHC, em nome da social-democracia, foi sintonizar a política nacional de desenvolvimento do Brasil com a naturalização do neoliberalismo internacional.

Inaugurando uma nova letra nas políticas de C&T, isto é, a letra “I” de Inovação, a segunda gestão do governo FHC foi conduzida entre o discurso sobre as necessidades reais para o crescimento e autonomia do Brasil na produção de políticas sustentáveis para esse setor e a materialização relativizada das mesmas.

A partir dessa leitura, este livro desdobra na primeira parte o quadro da C&T brasileira pós-primeira gestão do governo FHC, a proposição de reestruturação de políticas públicas para o setor de C&T do período, bem como as fontes de financiamento para C&T&I na segunda gestão FHC e conclui com um balanço sobre as políticas públicas e os investimentos em C&T&I no Brasil no período de 1999-2002. Na segunda parte discutimos a C&T&I no Brasil a partir da segunda gestão de FHC, destacando a criação dos fundos setoriais.

O quadro marcado pela instabilidade de fomento e financiamento à C&T na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e concomitantemente a ausência de uma PCT consistente e explícita exigiam encaminhamentos emergenciais que pudessem responder às solicitações do setor, que sofria as implicações de uma política de contenção de despesas convergentes às determinações de organizações financeiras multilaterais com as quais o governo tucano contraía obrigações em nome da retomada do crescimento do país. Isto, associado ao conjunto de prioridades da primeira gestão, gerou uma expressiva desassistência às principais agências de fomento e financiamento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil (CNPq, FINEP, CAPES), decretando sua quase falência institucional.

Por ocasião das eleições de 1998 tomando, dentre outros, os dados do crescimento da produção científica do Brasil em nível de publicações e o aumento na formação de mestres e doutores como consequência direta da ação de seu governo, além, obviamente, de sua política de controle inflacionário e projeção de crescimento sustentável para o país, Fernando Henrique Cardoso se reelegeu para o período de 1999 a 2002 defendendo um maior empenho para o setor de C&T, “que já estava dando certo”, mas que solicitava uma ênfase diferenciada em relação à gestão anterior de seu governo. Depois da conturbada e breve gestão do novo ministro da C&T (que durou sete meses), Bresser Pereira, provocada por declarações pessoais que desmotivavam inversões de verbas para a C&T no nordeste; a ênfase anteriormente proposta tinha que ser retomada.

Tal ênfase inscrita no seu programa de governo “Avança Brasil” como candidato à Presidência também foi desdobrada no PPA 2000-2003, designada pela mesma denominação. De

forma ampla, sua proposta no PPA para o setor da C&T estava orientada a partir de dois fios condutores, a saber: a) a inovação como mola propulsora da P&D e que deveria constar da agenda governamental durante toda a segunda gestão e b) a criação de novos mecanismos de financiamento aos setores estratégicos de C&T no Brasil, que seriam materializados através dos Fundos Setoriais. Estes, por sua vez, deveriam se caracterizar como fontes seguras, contínuas e permanentes de recursos tanto para um maior desenvolvimento das verbas públicas destinadas ao setor, quanto para o financiamento e fomento da P&D do setor privado por meio de uma nova política de empréstimos, indutora e atraente para novas inversões: a meta era aumentar a participação das empresas privadas no investimento à P&D nacional.

Para a consecução destes objetivos o governo FHC traçou três eixos como elementos transversais para o setor constituídos de: a) elaboração e implementação de uma clara **Política Nacional de C&T** de longo prazo que definisse setores estratégicos e estabelecesse metas e critérios de avaliação de resultados (numa leitura das entrelinhas percebe-se que a nova equipe do MCT constituída, tendo Ronaldo Sardenberg como respectivo ministro, tinha conhecimento do quadro desfavorável para o setor e sua proposição e leituras apontavam caminhos que pudessem inverter ou pelo menos amenizar a situação, tão denunciada por meio da comunidade científica e mídia); b) reestruturação de um novo arranjo, um sistema de **incentivo amplo ao desenvolvimento tecnológico empresarial** (incentivos fiscais, recursos humanos, crédito, etc. – a partir de tais incentivos projetava-se induzir uma participação crescente da iniciativa privada para programas e projetos que envolvessem P&D) e c) a construção de um **novo padrão de financiamento** capaz de responder às necessidades crescentes de investimentos em C&T, e que inclusive, contemplasse fontes novas de recursos, haja vista a necessidade de levar adiante o ajuste fiscal em curso.

No percurso de 1999 a 2002, amparado pela Constituição Federal de 1988, Capítulo V, Artigos 218 e 219, o governo FHC, por intermédio da equipe ministerial do MCT, constituiu uma verdadeira e nova “engenharia” quanto aos novos recursos para o setor de C&T, mais especialmente como o próprio governo indicava como sua opção em nível de ênfase, para a pesquisa e desenvolvimento (P&D), como faziam os países avançados e as EIRS (Economias de Industrialização Recentes – países como Hong Kong, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura).

Os recursos captados pelos Fundos Setoriais seriam alocados no FNDCT, tendo a FI-NEP como secretaria executiva que deveria direcioná-los a setores produtivos específicos, con-

forme a pertinência do Fundo, garantir percentual mínimo de 30% destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, destiná-los a Instituições Científicas e Tecnológicas sem fins lucrativos tendo o processo de decisório seu emprego e estabelecimento de prioridades no âmbito dos Comitês Gestores que, tendo as chamadas públicas como principal instrumento para atendimento da demanda conforme o setor.

A despeito do esforço da Engenharia dos Fundos Setoriais, encabeçado pelo Ministro Ronaldo Sardenberg e equipe, a própria dinâmica governamental emperraria a sua implementação, impondo restrições fiscais, por meio inclusive de um instrumento que, segundo o governo FHC, garantiria o superávit primário do país: a reserva de contingência.

O fato é que, longe de se consolidar como uma fonte segura e promotora da C&T e P&D, os Fundos Setoriais, embora como iniciativa válida frente à descentralização que ocorreria em nível de recursos, sofreram as consequências de tais restrições e, portanto, não atingiram a meta estabelecida para o período.

Um dos pontos mais significativos do governo FHC, listado em entrevista concedida ao autor deste livro pelo ex-secretário executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco, foi a criação dos Fundos Setoriais, com a finalidade de atender a “opção prioritária” do governo na agenda de sua segunda gestão, cujo enfoque era P&D&I.

O objetivo era fazer com que houvesse maior participação do setor privado nos investimentos em pesquisa científica e tecnológica e mudar o quadro que se instalara no Brasil em relação ao fomento e financiamento destas atividades, tendo o governo como ator majoritário. Desta forma esperava-se que com uma carteira de incentivos diferenciada houvesse maior interesse do setor privado e, por si só, a P&D&I fosse orientada por uma outra lógica.

Neste sentido Bastos (2003) alerta para o fato de que em nenhuma instância seria interessante conferir à empresa privada a responsabilidade pelo desenvolvimento da P&D&I em sua totalidade, uma vez que existiriam demandas que não interessariam à própria empresa a curto e médio prazos e desta forma não seriam empregados esforços para o desdobramento de algumas áreas importantes, mesmo dentro de um campo de pesquisa que sugerisse incubação de projetos. Além disso, a P&D&I em alguns casos teria simplesmente a categoria de subinvestimento e esvaziaria toda e qualquer motivação para o desenvolvimento amplo deste segmento e, mais do que isto, as políticas públicas teriam poucos instrumentos para a regulação deste procedimento.

De posse do discurso de incentivo à maior participação da iniciativa privada para a P&D&I, o governo FHC (1999-2002) propunha a partir da legislação de incentivo às empresas, existente na época (Lei Nº 8.010/90; Lei Nº 8.032/90; Lei Nº 8.661/93; Lei Nº 10.637/02), outra tipologia de instrumento que se encarregaria de reunir recursos para o fomento e financiamento das atividades da pesquisa científica e tecnológica, que seriam os Fundos Setoriais. Vale destacar que por esta época o governo FHC já havia feito uma modificação totalmente desinteressante para as empresas privadas quanto aos incentivos para investimento em P&D, como, por exemplo, alterando a Lei Nº 8.661/93 por meio da Lei Nº 9.532/97 – esta alteração juntamente com outras medidas constadas de um Plano de ajuste econômico chamado “Pacote 51” inibiriam mais ainda o quadro de participação do setor privado. Dentre as principais alterações esta Lei trazia:

- Redução da percentagem de dedução do Imposto de Renda concernente aos incentivos fiscais passando de 8% para 4% + PAT;
- A empresa que contava com a redução de 100% do IPI para aquisição de equipamentos para emprego em P&D passaria a contar com 50%;

Por estes motivos, dentre outros, Pacheco (2004) observava que esta debilidade no crédito afastava os empreendedores que, de fato, estavam interessados em investir em ciência e tecnologia gerando, com isso, um contra-planejamento do que se anunciava como prioridade. Este reconhecimento por um dos atores sociais da equipe do MCT da época da segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso corrobora com a afirmação de que havia um abismo entre o discurso e sua operacionalização, entre o discurso explicitado e os mecanismos para se fazer valer uma política de C&T&I de fato consistente.

Veja-se, por exemplo, que o crédito concedido para as empresas, embora oferecesse taxas de juros menores que as do mercado financeiro, ainda estava muito aquém da necessidade dos empreendedores brasileiros e, além disto, os financiamentos para o desenvolvimento da P&D eram condicionados a apresentação de garantias pelas empresas. Esta ação dificultava em larga escala o pequeno empreendedor que não dispunha das mesmas e desta forma se via impedido da consecução do referido financiamento.

Acrescenta-se a isto o fato de que os recursos gerados a partir dos Fundos Setoriais, além de sofrerem a retenção de um bom percentual de suas entradas por meio das reservas de contingência, havia uma baixa execução do orçamento aprovado para aplicação em C&T&I, explicitando dois agentes comprometedores para o planejamento do setor: falta de recursos e ineficiência na utilização do orçamento aprovado. Percebe-se que não havia tanta clareza na orientação dos recursos dos Fundos Setoriais, mesmo na contemplação da P&D&I como prioridade governamental, pois de todos eles, de forma direta, somente o FVA (Fundo Verde e Amarelo) previa a destinação de recursos para este setor em forma de subvenções econômicas.

Na segunda gestão foi dito que inicialmente os recursos dos Fundos Setoriais foram direcionados muito mais para as universidades e institutos públicos de pesquisa, promovendo um maior crescimento em relação à gestão anterior do governo FHC, mas no último ano deste governo (2002), houve um esvaziamento de apoio para o segmento.

Este quadro generalizado desvelou o grande encampamento das prioridades governamentais: o cumprimento de sua agenda com organizações multilaterais e com isto viu-se que o governo FHC foi marcado por uma direção claramente neoliberal, embora houvesse contestações a este respeito com a afirmação de um posicionamento social-democrata por sua parte e de sua e equipe ministerial. O discurso do governo FHC era explícito para o setor de C&T&I; a operacionalização de políticas públicas, nem tanto assim.

A reversão do quadro para a promoção da P&D&I ainda está em processo de construção, a despeito dos desencontros gerados por políticas públicas e opções governamentais equivocadas. É oportuno lembrar a este respeito que há que se assumir não apenas um envolvimento com as prioridades do setor de C&T, isto o próprio Fernando Henrique Cardoso se propôs a fazer (e não o fez). Há que se assumir e trabalhar um compromisso consistente, coerente com a realidade brasileira, garantindo não somente fontes de recursos, mas continuidade de apoio em todas as instâncias com políticas públicas definidas e clareza em nível do Executivo, cuidando para que haja constante policiamento na avaliação do que é verdadeiramente prioritário para a nação brasileira.

Para entender com detalhes e dados esta provocação inicial convidamos você, estudioso da área, para o conhecimento do quadro da C&T na era FHC por meio desta obra.

PARTE I

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E O FOMENTO À C&T&I NO BRASIL: APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS

A elaboração do plano de governo de FHC quanto ao setor de ciência e tecnologia declara que o seu ponto de partida é a crítica da incapacidade histórica do sistema brasileiro de C&T: por um lado, frente à formulação de projetos desqualificados a responder as demandas do setor produtivo e, por outro lado, investimentos insuficientes para o setor motivados pela crise fiscal, resultando na pulverização dos recursos em projetos desarticulados que poucos resultados trouxeram ao Brasil. Sem dúvida a leitura do quadro para o setor não estava equivocada, uma vez que era sabida, divulgada e denunciada através dos meios de comunicação. A sua proposta então envolvia uma expressão muito determinista quanto ao encaminhamento para a resolução do problema. Segundo FHC, “em curto prazo” seria promovido, por ocasião de seu governo, a reorganização e modernização tecnológica do setor industrial, por meio de políticas permanentes para o setor produtivo, e este, por sua vez deveria se manter em processo constante de inovação e incorporação de novas tecnologias, acompanhando proximalmente o progresso técnico da economia mundial (LIMA, 2009a).

1.1. C&T&I na segunda gestão do governo FHC (1999-2002): entre o dito e o feito

O setor de ciência e tecnologia sofreu um impacto considerável na alocação decrescente de verbas para o fomento e financiamento à pesquisa no Brasil, destacando-se, de forma especial, a reduzida oferta de bolsas de estudos na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso. Consequentemente, a política de “contenção de despesas” do governo FHC, muito longe de focar este setor como investimento, tratou-o como gasto, decretando a quase falência das principais agências de fomento do país: CNPq, CAPES e FINEP. Apesar do descaso para com o setor, houve crescimento da produção científica e aumento do número de mestres e doutores formados no Brasil neste período.

Entretanto, não existem dados factíveis e confiáveis para se afirmar que isto tenha se dado única e exclusivamente por conta da política de incentivos deste governo, muito pelo contrário, todos os indicadores oficiais desvelam a abrupta queda de investimentos para a C&T e uma instabilidade generalizada quanto à condução do MCT, tendo à sua frente o mesmo ministro do governo anterior (Itamar Franco), a saber, o Ministro José Israel Vargas.

A este respeito, Pacheco (2004) observa que o crescimento das publicações brasileiras está relacionado à junção entre pós-graduação e pesquisa no Brasil. Isto faz parte de um “crescendo” contínuo que mostra que o padrão de pesquisa brasileiro vem avançando e se consolidando a partir da inauguração das principais agências de financiamento e fomento no Brasil em nível federal (CAPES, CNPq, FINEP) e pelo destaque que vem recebendo das Fundações de Amparo à Pesquisa em nível Estadual (FAP’s), destacando a FAPESP como a maior Fundação Estadual no amparo à pesquisa em nível nacional. Desta maneira, não se pode referenciar o governo FHC como o “grande pai”, o sumo bem-feitor do crescimento da produção científica e responsável, por meio de investimentos concretos, pelo número de mestres e doutores formados no período. Nas palavras de Pacheco (2004):

Em parte como consequência das reformas efetuadas no sistema de pós-graduação nas décadas de 60 e 70, os indicadores sobre formação de recursos humanos qualificados no Brasil revelam um quadro bem satisfatório. Apesar de o Brasil apresentar uma baixa escolaridade líquida no ensino de terceiro grau. Seu perfil setorial e temático se aproxima do modelo norte-americano,

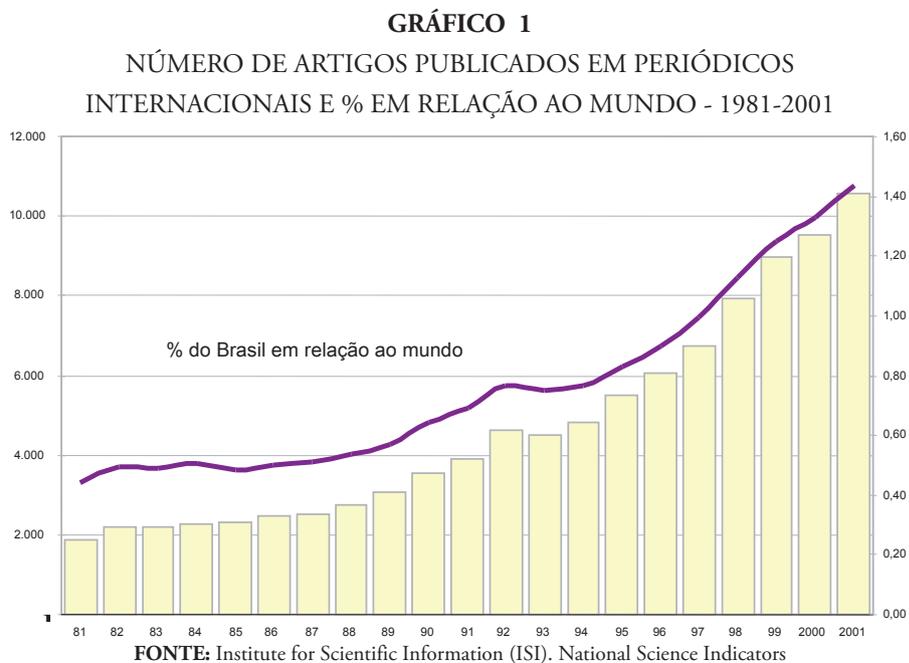
que foi a inspiração inicial da própria reforma, contemplando um leque muito diversificado de áreas do conhecimento. A feliz associação entre pós-graduação e pesquisa possibilitou que também outros indicadores, especialmente publicações, evoluíssem simultaneamente de forma positiva. Inúmeras políticas públicas contribuíram para esse êxito. Em primeiro lugar, as próprias reformas das décadas de 60 e 70. Em segundo lugar, a implementação de um sistema de bolsas — tanto de natureza institucional, quanto individuais — de apoio à atividade de pós-graduação e à pesquisa. Em terceiro lugar uma sistemática de avaliação bastante consistente e contínua, que assegurou a melhoria permanente da pós-graduação. Por fim, as próprias exigências de titulação e qualificação do corpo docente adotadas mais recentemente pelas universidades públicas. Todas essas políticas foram sustentadas pela ação decisiva de três grandes agências federais: a CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ministério da Educação; o CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa de Desenvolvimento Tecnológico e o FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico, gerenciado pela FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. Essas três agências foram centrais no sucesso da pesquisa no Brasil. Muitos anos depois, agências estaduais, cujo exemplo mais relevante é a FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, vieram a complementar esse papel, ganhando enorme destaque no apoio à atividade de pesquisa científica e na concessão de bolsas para a pós-graduação. (Sublinhado pelo pesquisador)

Por outro lado, observa-se também que o fenômeno do crescimento da produção científica e formação de mão de obra especializada pode ser entendido em larga escala, pelo aumento do número de cursos de pós-graduação no país, que aconteceu pela estipulação do número mínimo de 1/3 de mestres nas instituições de ensino superior e pela política expansionista do governo FHC, que alargou a abertura de novos cursos e instituições de ensino superior em nível de graduação, aumentando ainda mais o monopólio da iniciativa privada para o segmento educacional, se bem que o grande número, em termos absolutos de instituições que oferecem a pós-graduação *Stricto Sensu* ainda é governamental. De forma vinculativa, nesta primeira gestão, o mérito do desenvolvimento da produção científica brasileira projetada em nível internacional se assenta consideravelmente nas iniciativas da comunidade acadêmica como centro irradiador deste processo, conseqüentemente, não é verdadeira a afirmação de que tal crescimento foi fruto da PCT do governo em questão.

É indubitável que a projeção da pesquisa brasileira em relação à produção mundial tem representado um salto muito significativo, até mesmo pela seriedade e desdobramento das instituições de fomento [a despeito do (des)apoio governamental] e pesquisadores, isto é um

fato que aponta para a necessidade do *savoir-faire* da PCT brasileira, que garanta continuidade, fontes seguras de fomento e financiamento, jamais estando à mercê de conjecturações políticas e partidárias que bloqueiam o crescimento estável e planejado do setor. Neste sentido, diz-se que houve uma desertificação estatal no apoio à Ciência e Tecnologia no período de 1995-1998. Não há como dizer o contrário quando a leitura do real apresenta variáveis concretas e mais, mostra que a incorporação dos pressupostos neoliberais não é uma abstração, não é um amontoado de fábulas, mas a assunção de diretrizes encampadas pelo governo e regidas pelos interesses dos oligopólios, trustes e a lógica do mercado capitalista internacional em detrimento de uma outra leitura de mundo, mais cá para dentro do seio dos interesses do Brasil.

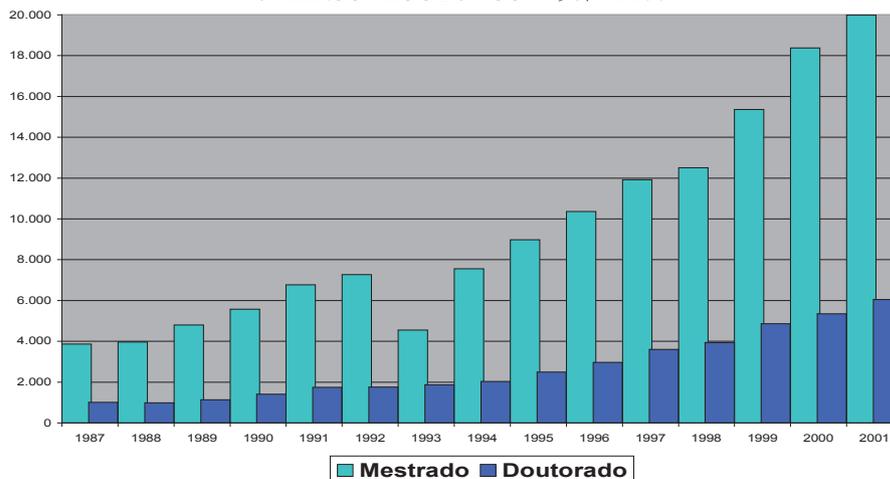
No caso específico de FHC, apresentar a referida evolução como vitória de seu governo era um excelente indicador, até mesmo pela projeção partidária que estava afiliado, pois a evolução do quadro da produção científica do Brasil em relação ao mundo mostrava-se muito aquiescente, conforme se observa no gráfico 1:



Outro conjunto de dados que acompanharia a apologia de FHC para o setor era o elevado índice de formação de mão de obra qualificada na área, aumentando-se até o final de sua gestão para um total de mais de 20.000 mestres formados e um contingente de cerca de 7.000 doutores formados por ano. A assunção deste número como parte de suas intervenções tem sérios e comprometedores agravantes para a pesquisa científica e tecnológica no Brasil, principalmente porque se promoveu a expansão dos cursos de pós-graduação sem mesmo planejar para que demandas específicas se faria tal ação, gerando novos titulados, mas sem espaço suficiente que os absorvesse¹. Desta forma, o processo evolutivo do número de mestres e doutores formados ao longo deste governo pode ser visualizado no gráfico 2:

1 Contrariando o cenário real que se configurou a partir da gestão FHC (1995-2002), Jorge Guimarães (2005 – presidente da Capes na gestão do governo Lula) em entrevista à Folha de S.Paulo disse que “não há doutor qualificado sem emprego”, pois todos que são titulados são absorvidos pelo mercado. O contrassenso é tão óbvio que a Folha de S. Paulo em artigo denominado “Jovens e desempregados doutores” (14/12/2003), denunciava que o país carecia sim de mão de obra especializada que atendesse aos reclamos de um mundo globalizado e projetasse o país para o desenvolvimento científico e tecnológico em meio ao arranque pela competitividade de mercado, mas o que não se admitia era a formação a esmo destes profissionais sem programas específicos de absorção pelo mercado, pois a própria política de ciência e tecnologia, bem como as suas formas de financiamento ainda estavam em processo de construção. Neste sentido, os dados apontavam para o descompasso entre o número de mestres e doutores qualificados, principalmente no período anterior ao governo Lula, e a não absorção dos mesmos. A própria interação universidade-empresa, tão debatida e apontada como possível caminho para melhorar dentre outros, não era uma realidade concreta em nível de mercado, mesmo porque sua função já era definida de antemão; isto é, caracterizava-se apenas como produtora de conhecimento, portanto, sua ênfase deveria centrar-se substancialmente na pesquisa básica. Sabe-se que os doutores formados encontrarão ocupação, o que de fato não ocorreu e por falta de políticas explícitas ainda não ocorre é a proposição de empregos para atender esta demanda. Entre ocupação e emprego existe um abismo que não justifica a afirmação de que o “mercado” absorve todos os doutores e mestres qualificados, até mesmo por conta das desigualdades regionais e concentração de sua formação na região centro-sul do país, o que ainda na segunda década do XXI continua a ocorrer.

GRÁFICO 2
PHD E MESTRES TITULADOS NO BRASIL
NÚMEROS ABSOLUTOS - 1987 A 2001



FONTE: MEC/CAPES (2005)

No decorrer deste trabalho o pesquisador se deparou com textos que utilizavam de um olhar muito linearista quanto à análise dos dados para o período descrito. Alguns deles, lamentavelmente de acadêmicos e cientistas que tratavam deste tema e apresentam os resultados do governo FHC para o setor de C&T sem a leitura crítica e profunda que deveria ser feita, preferindo colocações reticentes apresentadoras de dados quantitativos que, em si, não consideravam elementos contextuais do referido governo na dinâmica do jogo político nacional e internacional, salvaguardando o posicionamento real que deveria ser imparcialmente elaborado – desta forma, isentando o governo do período de assumir a sua responsabilidade institucional. Não se trata aqui de levantar um ou outro autor para caracterizar esta afirmação, pois destoa da meta do objeto de estudo. Trata-se, entretanto, de situar também uma das dimensões que obstaculizam o desenvolvimento do setor: discursos simplificadores, guiados por uma lógica neoliberal (e negando o seu posicionamento) que emperram o desdobramento deste e de muitos outros setores estratégicos do governo.

A simplificação não está na ausência de uma leitura que tais autores fizeram e fazem da realidade, muito pelo contrário, são pessoas muito capacitadas e repletas de conteúdo. A sim-

plificação reside no posicionamento político que se estabelece quanto aos dados das ações do governo e de uma forma muito determinista vão explicando e justificando as intenções e pontos de inflexão como condicionantes naturais de tomadas de decisões acertadas do governo e que não poderiam ser de outra maneira. É justamente este tipo de pensamento ideológico, em sentido restrito, que fez com que muitos outros membros da sociedade, comunidade científica e academia se opusessem e se posicionassem de forma denunciativa quanto ao descaso acentuado para C&T, desenvolvendo uma leitura honestamente crítica sobre a realidade do período e apresentando argumentos factíveis e compreensíveis do andamento governamental na primeira gestão FHC.

O termo empregado “honestamente” se refere a uma preocupação que se opõe ao olhar positivista e que opta pela contextualização material e relacional na compreensão de uma realidade concreta. Uma realidade que não se prende em números ou num delineamento quantitativo de forma isolada, mas que se lança para recorrer no/do e junto com o objeto de estudo com um olhar em rede. Daí a importância de uma leitura que se caracterize como dialética materialista histórica. Consequentemente, em relação ao objeto de estudo, os posicionamentos, conduzidos por leituras críticas, mostravam o desvelamento da realidade do período (1999-2002), marcada por ações neoliberais concretas, reais e, longe de serem denominadas de jargões, tais ações podem ser comprovadas por simples análise das opções e compromissos externos do governo de então. A segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) seria mobilizada, para o setor de C&T, pela inauguração de duas vertentes que passariam a ser os elementos norteadores do MCT, a saber: a) estabelecimento da inovação como promotora da criação e melhoria de produtos e serviços tecnológicos com proposição de Lei específica para este fim e b) criação de fundos setoriais visando a descentralização, melhor aproveitamento e aplicação de verbas para P&D. Tratar-se-á destes tópicos com profundidade mais adiante.

É oportuno aqui situar a categoria “inovação” como um dos elementos básicos que passariam a integrar extensivamente o tratamento, em nível de nomenclatura e aplicação do MCT na segunda gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso: C&T&I e que seria um dos principais vetores para a tentativa de induzir mais investimentos da iniciativa privada para P&D e inverter o índice percentual investido na gestão anterior. A inovação como nova categoria que integraria o sistema de P&D já fazia parte, por um lado, da agenda de muitos países com economias industriais recentes (EIRS), objeto por meio do qual se apontava o seu sucesso

e projeção positiva para a competitividade no mercado internacional globalizado e, por outro lado, das estratégias de P&D dos países avançados que reafirmavam seu posicionamento frente à liderança do mercado capitalista. É exatamente nesta direção que Kim & Nelson (2005, p.16) afirmam que a inovação é uma atividade voltada ao desenvolvimento e introdução de um novo produto no mercado pela primeira vez. Neste sentido, as criações, as melhorias e a otimização de produtos e serviços das tecnologias são denominadas de inovação². Há que se lembrar que nos países desenvolvidos a inovação apresentou um crescimento significativo a partir da primeira metade do século XX e uma maior projeção a partir da segunda metade do mesmo século.

O ponto de apoio para seu desdobramento, como apontam Mowery e Rosenberg (2005, p.24), foi o papel desempenhado pela indústria, governo e universidades como elementos financiadores e gestores da P&D, principalmente no pós-guerra. A inovação, portanto, assume uma importância central no desenvolvimento de produtos, projetos e serviços articulando os setores público e privado na captação, gerenciamento e execução da P&D. É claro que a possibilidade da inovação como mola propulsora do desenvolvimento não deve acontecer no escuro. Dito de outra forma, é necessária uma planificação em nível de investimentos e uma sólida política de C&T que não estrangule o próprio investidor, isto é, a indução de maior participação terá sucesso se acompanhada de incentivos que desonerem, pelo menos de forma gradativa, os encargos fiscais que se caracterizam como um dos grandes entraves do não interesse para investimentos no setor.

Tal nomenclatura (inovação), advertem Mowery e Rosenberg (2005), não pode ser confundida com imitação criativa ou duplicativa, que usam o mesmo design do produtor, alterando um ou outro item conforme sua engenharia. A preocupação da inovação é o fortalecimento do poder de competitividade de produtos e serviços por meio da intensificação do setor de

2 Inovação tecnológica de produto ou processo compreende a introdução de produtos ou processos tecnologicamente novos e melhorias significativas em produtos e processos existentes. Considera-se que uma inovação tecnológica de produto ou processo tenha sido implementada se tiver sido introduzida no mercado (inovação de produto) ou utilizada no processo de produção (inovação de processo). As inovações tecnológicas de produto ou processo envolvem uma série de atividades científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais. A firma inovadora é aquela que introduziu produtos ou processos tecnologicamente novos ou significativamente melhorados num período de referência (OCDE, *Manual de Oslo*, 1996, p.35).

P&D³. Este fato, desde a segunda metade do século XX tem sido a pauta dos países de Economias Industriais Recentes (EIRS), observando-se que:

Desde o início dos anos 1960, países como Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong transformaram-se de economias pobres e tecnologicamente atrasadas em economias afluentes e relativamente modernas. Cada um deles possui agora um significativo conjunto de empresas industriais, fabricando produtos tecnologicamente complexos e competindo eficazmente contra empresas estabelecidas em países industrialmente avançados. Embora a Coréia do Sul tenha passado por uma crise econômica, devida em grande parte à má administração financeira, ninguém nega as aptidões tecnológicas desenvolvidas por esse país. (KIM e NELSON, 2005, p. 12)

O avanço destes países EIRS em relação ao desenvolvimento da C&T&I deu-se substancialmente pela aplicação de elevadas taxas de investimentos de capital físico e humano, mediante acurado planejamento. No caso brasileiro, para o governo FHC seriam necessárias orientações correlatas que definissem uma Política de Ciência, Tecnologia e Inovação sustentável que contemplasse, pelo menos, a reversão do quadro que havia se instituído na gestão anterior (PPA 1996-1999) para o setor e sabia-se com todas as letras que isto ainda estava por se constituir, a despeito dos dados apresentados nos gráficos 1 e 2. Mas tal política deveria ter o cuidado de contemplar o setor de C&T como um todo, não um segmento ou parte dele, uma vez que qualquer “à parte” seria projetada em detrimento das teias relacionais do completo de C&T brasileira.

O governo certamente sabia disto, entretanto, pela diretriz de que a pesquisa acadêmica já estava consolidada e suficientemente assistida ao longo de sua gestação, inclusive com recursos apropriados, a tônica maior seria fomentar e financiar a ”perna frágil” do setor de C&T encampada pela Pesquisa e Desenvolvimento (P&D&I). Esta tomada de decisão, se levada a cabo, com certeza afetaria a pesquisa básica na universidade em nível de pós-graduação, mesmo, como se

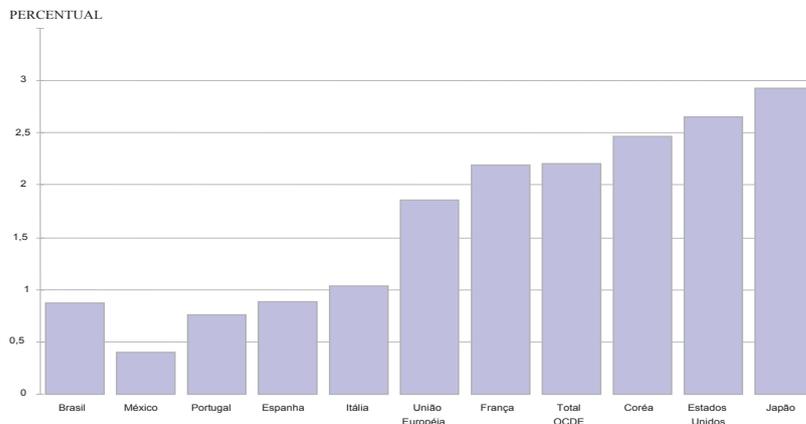
3 Atividades inovativas compreendem todos os passos científicos, tecnológicos, organizacionais, financeiros e comerciais, inclusive o investimento em novos conhecimentos, que, efetiva ou potencialmente, levem à introdução de produtos ou processos tecnologicamente novos ou substancialmente melhorados. As atividades inovativas mais destacadas: aquisição e geração de novos conhecimentos relevantes para a firma; preparações para a produção; *marketing* dos produtos novos ou melhorados (OCDE, *Manual de Oslo*, 1996, p.44).

verá mais adiante, com a criação dos CT-Infra e CT-Verde e Amarelo, que tinham como objetivo esperado prover recursos para a pesquisa e promover a aproximação universidade-empresa.

Dentro do razoável, ao invés de considerar a introjeção de uma política bem planejada e que apontasse a P&D&I como uma prioridade urgente sem deixar de assistir a pós-graduação *Stricto Sensu*, que deveria ser considerada também como em processo de construção, o discurso da lógica governamental foi outro, priorizando a primeira e justificando a ausência de sua ação na segunda. Isso terá um efeito inverso, fruto do próprio descompasso da política instituída para o referido fim. Popularmente se diz que “não adianta desvestir um santo para cobrir outro”, mas no caso da segunda gestão FHC quanto às ações dirigidas para um melhor desempenho da P&D&I este será o horizonte apontado, mas que a despeito da opção, não necessariamente alcançado, como se analisará mais adiante.

Tendo em vista o malogro de investimentos para o setor de C&T na primeira gestão, o enfoque do governo para a segunda gestão de FHC (1999-2002) se propunha diferenciado, principalmente pelo rearranjo da P&D nacional que avançara muito pouco frente aos desafios propostos tanto no PPA (1996-1999) quanto na proposta do antes candidato à Presidência da República do Brasil. Veja o avanço dos investimentos em P&D no Brasil até 1999 em relação a alguns países selecionados no gráfico 3:

GRÁFICO 3
RECURSOS APLICADOS EM P&D
COMO PERCENTAGEM DO PIB - PAÍSES SELECIONADOS 1999



FONTE: Pacheco (2005)

Do total de investimentos do PIB para P&D obteve-se o percentual de 0,9 em 1999. Destes, apenas 0,3 foram gerados pela iniciativa privada. Desta maneira, a projeção de promover uma maior participação deste setor era realmente necessária. Entretanto, a lógica dos extremos se torna muito perigosa quando a totalidade é deixada de lado. Dito de outra forma, não se deve reduzir o complexo num olhar – como se orientava o fervor discursivo para o setor de C&T na segunda gestão do governo tucano – priorizando a P&D e, já que a produção acadêmica era um “sucesso” ao longo de sua trajetória, para o governo FHC deveria haver uma maior concentração de esforços neste sentido.

Entretanto, o cunho discursivo tem em si uma plasticidade fortemente marcada pela direção dos interesses que se propõe a defender e que, de fato, se orientado pela convicção e posicionamento social democrata, por meio de planejamentos estratégicos e levando-se em conta o contexto nacional, deveria primar pelo avanço e desenvolvimento nacionais atentando para o equilíbrio entre os eixos dos objetivos planejados e os possíveis de exequibilidade e, neste sentido, concentrando esforços na desburocratização e consolidação de uma agenda consistente e coerente com estes pressupostos. Certamente não seria este o caminho escolhido por FHC em sua segunda gestão.

Na agenda governamental, para o desdobramento da P&D brasileira era necessária a análise de referenciais que tivessem se mostrado exitosos em relação à realidade de países em desenvolvimento e em relação ao sistema dos países mais avançados neste esforço.

Os exemplos dos EIRS e dos países avançados⁴ certamente concorreriam para a mudança de paradigma do governo, conquanto ao que tudo indicava até ali não havia uma política efetiva de C&T de forma planejada, e conseqüentemente os recursos para o setor se mostravam comprometidos. Para o governo havia que se buscar novos caminhos para o desenvolvimento cientí-

⁴ No caso norte-americano dois principais fatores contribuiriam para a origem e fortalecimento do sistema de P&D no início do século XX: a) a incorporação do espírito inventivo – a exemplo do que vinha acontecendo na Alemanha desde 1870, b) o arranjo nos papéis da indústria, do governo e das universidades como organismos de fomento e desenvolvimento do sistema de P&D (MOWERY e ROSENBERG, 2005, p. 23-24). Nos primórdios do século XX os investimentos em P&D alternados por estas fontes privilegiaram pesquisas referentes a questões militares e desenvolvimento de inovações tecnológicas que, a posteriori, projetariam os EUA como um dos principais países hi-tech no mundo.

fico e tecnológico do setor produtivo no Brasil, sem deixar de levar em conta as solicitações que as agências multilaterais defendiam frente à abertura de mercados no processo de globalização⁵.

É neste panorama que passam a ser elaboradas propostas para o desenvolvimento de uma C&T no Brasil, que deveriam incorporar decisivamente a inovação como ponto inalienável do setor, não mais só C&T, mas C&T&I na construção de um Sistema Nacional de Inovação⁶.

Tais proposições começaram a ser desenvolvidas na metade da primeira gestão do governo FHC, como indicadores de que tudo se resolveria no desenvolvimento das diretrizes destacadas, como se verá no próximo tópico, e que um mandato apenas seria inviável para a consecução dos objetivos delineados para o setor, tendo em vista que a inflação se mostrava sob relativo controle e, conseqüentemente, decrescente o índice de fragilização externa do país. Neste sentido, tanto a proposta de governo para as eleições de 1998 quanto o PPA (2000-2003) contemplariam tais premissas centradas sob o slogan do “Avança Brasil”.

1.1.1. O quadro da C&T brasileira pós-primeira gestão de FHC

O tucanato iniciado em 1995 apresentava projeções bem delimitadas em relação ao desenvolvimento do governo presidencial em pelo menos duas gestões. A justificativa básica para

5 Para Stiglitz (2002) o processo de abertura econômica ao mercado internacional concorreu efetivamente para o crescimento econômico de muitos países exportadores, reduzindo os níveis de isolamento dos mesmos. Mas ao mesmo tempo em que isto ocorreu, aconteceu também a intensificação de problemas gerados a partir do próprio processo de globalização, motivados pela adequação das políticas globais aos contextos locais. Neste sentido, como maestros e condicionadores da liberação plena do mercado, as agências internacionais, com destaque para o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), deram orientações restritivas aos países tomadores de empréstimos quanto às políticas e atividades econômicas como compromisso que deveriam seguir como parte dos acordos de empréstimos firmados. Neste sentido, os empréstimos somente seriam concedidos para países que adotassem políticas recessivas como corte de gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros.

6 Vale destacar que a origem do conceito remete aos trabalhos de Lundvall (1988), Freeman (1987) e Nelson (1992). Tomando como ponto de partida a visão do processo de inovação como um fenômeno complexo e sistêmico, o Sistema Nacional de Inovação pode ser definido como o conjunto de instituições e organizações responsáveis pela criação e adoção de inovações em um determinado país. Nessa abordagem, as políticas nacionais passam a enfatizar as interações entre as instituições que participam do amplo processo de criação do conhecimento e da sua difusão e aplicação (OCDE, *Manual de Oslo*, 1996, p. 7).

encaminhar a reeleição se assentava no processo de consolidação do controle inflacionário e a retomada do crescimento econômico em relação aos governos anteriores. Os indicadores que sustentam esta orientação remontam à metade de sua primeira gestão (1997), quando FHC cobrava do Congresso a votação da emenda da reeleição, pois afinal de contas o quadro que se apresentava para continuidade do governo era sobretudo promissor, embora com oscilação no grau de aprovação da governança de FHC. Em perspectiva (Disponível em: <www.terra.com.br/entrevista/a97.htm>. Acesso em: 20 maio 2005), a projeção tuana da reeleição, muito antes da eleição propriamente dita, considerava as seguintes oportunidades:

- O balanço das relações entre o governo e o Legislativo apontava 99 medidas provisórias publicadas no *Diário Oficial* e uma média de sete leis aprovadas, em cada dez apresentadas por Fernando Henrique. O governo exibia um significativo caixa para investimentos nos dois anos seguintes – um centro de socorro aos governos estaduais e municipais virtualmente falidos. A Lei Orçamentária, aprovada junto com a emenda da reeleição, reservava R\$ 4 bilhões para um programa de obras. E havia disponibilidades extras, como o dinheiro a ser extraído do orçamento da Saúde (CPMF).
- A aprovação ao governo apresentou franca recuperação: a primeira semana de março, segundo o Ibope, mostrava 70% de aprovação à forma como o presidente comandava o País - em setembro de 95, este índice estava em 56%. Boa parte desse número se devia à satisfação dos brasileiros com a política econômica em crescimento.
- A movimentação dos sem-terra, em abril, fez com que o governo se apressasse em mostrar tudo o que já havia sido feito em prol da Reforma Agrária: a desapropriação de 3,5 milhões de hectares distribuídos para 104 mil famílias, acompanhadas de programas que garantam a sobrevivência dos assentamentos, como Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procerá); Projeto Lumiar, de assistência técnica; Projeto Emancipar de apoio a outros projetos de reforma agrária, já implantados; programa Cédula da Terra, que contemplava também as ONGs.
- Os sem-terra invadiram a Praça dos Três Poderes ao mesmo tempo em que o presidente recebia a visita do primeiro ministro espanhol, Jose Maria Aznar, e acabaram

criando mais um problema para o governo, que já lidava com os sucessivos adiamentos da privatização da Vale do Rio Doce; com os bate-bocas públicos entre representantes do PSDB e PFL, que não se entendiam nas estratégias de votação; com os protestos dos sindicalistas contra o salário mínimo de R\$ 120,00. Para agravar, os bispos da CNBB divulgavam documento acusando o governo de ter corrompido deputados para aprovar a reeleição.

- Todos esses pontos ajudaram na queda da popularidade do presidente: em maio, o Ibope registrava queda de 20 pontos, 50%, o mais baixo desde que Fernando Henrique assumira a Presidência. E o peso maior, segundo os analistas, coube ao reajuste do salário mínimo, de R\$ 112,00 para R\$ 120,00. A crise entre as polícias civil e militar veio dar mais força à imagem negativa. Embora subordinadas aos governos estaduais, as polícias dependem de leis federais que as beneficiem.
- De maio a agosto, o novo salário foi assimilado e o desemprego, embora ainda elevado, diminuiu alguns pontos. Foi o suficiente para fazer a popularidade do presidente subir novamente, indo para 64%, segundo o Ibope. A privatização de empresas estatais também ajudou e embora não tenha sido registrado aumento nos índices de consumo, a população se declarava satisfeita com o Real.
- No final do ano, as previsões eram de crescimento econômico. A crise que afetou as bolsas de todo o mundo tinha sido superada muito mais depressa do que se imaginava e se falava em redução dos juros entre janeiro e fevereiro.
- A inflação, segundo o ministro Malan, mantinha-se estável no patamar dos 4%. A dívida pública que já tinha chegado a 55% do PIB estava em 34%. Os investimentos aumentavam e estimava-se que, para 98, o governo teria R\$ 33,5 bilhões para colocar em projetos prioritários, que renderiam 3,7 milhões de empregos.

De fevereiro até julho de 1998, Fernando Henrique Cardoso, já em clima de campanha, embora fosse oficialmente proibido, visitou pelo menos 8 localidades, marcando presença em expressivos colégios eleitorais em contraposição ao seu primeiro ano de mandato, no qual visitou somente três cidades. Como elementos que se caracterizaram naquele ano como desfavoráveis à sua candidatura destacam-se a extinção de alguns órgãos-chave do Ministério da

Saúde⁷, a saber: a Central de Medicamentos (CEME) e o Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN), além de acirradas denúncias de desvios de verbas deste setor. Outro ponto que se mostrou ameaçador, segundo a primeira pesquisa IBOPE realizada neste ano, foi a queda da confiança na estabilidade econômica, isto é, 47% dos brasileiros criam que a inflação iria aumentar, chegando a 37% em outubro do mesmo ano e pela projeção da pesquisa somente 44 % votariam em FHC.

Por outro lado, com a homologação de sua candidatura à reeleição em junho de 1998, e o com o apoio oficial do PFL e do PPB, começou a haver um posicionamento quanto à proposta de governo de FHC frente a algumas vitórias na Câmara, como, por exemplo, a aprovação da Reforma da Previdência, que deveria ser submetida a discussões e prevista para Projeto de Lei somente em 1999. Outro ponto importante foi enfatizar o papel da mulher na ocupação de cargos públicos elevados, além de apregoar uma reforma agrária que assentasse o maior número possível de camponeses. Somados estes pontos, havia a necessidade de apresentar uma proposta concreta que viabilizasse e desse crédito à candidatura de FHC, notadamente contemplando pontos de convergência política, por meio das alianças estabelecidas e reelaborando projeções estratégicas para os setores que não foram privilegiados na primeira gestão. Desta maneira, FHC propunha um “um novo Estado para uma nova sociedade” por meio de sua proposta de governo para as eleições de 1998 denominada “Avança Brasil”. Esta proposta apresentava como fio condutor quatro diretrizes básicas centradas em quatro objetivos:

Objetivo nº 1 – Consolidar a estabilidade econômica;

Objetivo nº 2 – Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda;

Objetivo nº 3 – Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda;

Objetivo nº 4 – Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos.

7 Vale lembrar que o ano de 1998 fora contemplado pelo Governo Federal como “O ano da saúde”, mas que por conta de orientações minimalistas ficara somente na nomenclatura.

Tais diretrizes foram sumarizadas com os seguintes desdobramentos em sua estrutura:

AVANÇA BRASIL – PLANO DE GOVERNO/ ELEIÇÕES DE 1998

SUMÁRIO

Um novo estado para uma nova sociedade

Diretrizes básicas do programa de governo

Objetivo nº 1

Consolidar a estabilidade econômica;

- I. O real e o primeiro impulso do crescimento
- II. A herança do passado inflacionário
- III. Os rumos do real: horizontes da política econômica
- IV. Política externa para o desenvolvimento

Objetivo nº 2

Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda

- I. Crescer e gerar empregos: As bases do desenvolvimento sustentado
- II. Investimento e crescimento regional e setorial
- III. Conhecimento, qualificação e melhoria do perfil profissional

Objetivo nº 3

Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda

- I. Universalizar o Alcance e melhorar a qualidade de serviços sociais básicos
- II. Ações focalizadas nas áreas críticas
- III. Os novos nordestes
- IV. Revitalizar, renovar e melhorar a qualidade de vida urbana
- V. Um novo mundo rural

Objetivo nº 4

Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos

- I. Modernização do Estado
- II. Reforma política
- III. Reformas do judiciário
- IV. A defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento
- V. Política de segurança e defesa da pessoa
- VI. Promoção da cidadania
- VII. Participação e responsabilidade social

AVANÇA BRASIL

ANEXO

Os projetos de infraestrutura e desenvolvimento regional

É muito interessante a abertura desta proposta de FHC explicitando o seu comprometimento quanto ao desenvolvimento do país. Logo na parte introdutória foi enfatizado que a sua reeleição significaria a ‘virada’ no desenvolvimento da sociedade brasileira, como se segue:

Este documento apresenta as diretrizes do programa de governo com as quais se compromete o presidente Fernando Henrique, se reeleito para um novo mandato. São diretrizes e metas ao mesmo tempo consistentes e ambiciosas. Consistentes porque se baseiam numa visão realista das possibilidades do país. Ambiciosas porque apontam para uma virada histórica no desenvolvimento da sociedade brasileira. (CARDOSO, 1998 – Sublinhado do pesquisador)

Certamente a ‘virada’ em toda a sua primeira gestão já estava em andamento, no momento em que a economia sentia os efeitos do índice de fragilização do país em relação ao desenvolvimento mundial e em relação ao aumento substancial do desemprego e a desassistência a setores infraestruturais como educação, saúde e ao desenvolvimento da C&T. O comprometimento acentuado era exatamente a promessa da gestão anterior: fazer o país crescer de forma sustentada, gerando mais empregos e oportunidades para os brasileiros pela via da consolidação do Plano Real sob uma indiscutível democracia.

Entre o discurso explicitado e o discurso implícito, fez-se valer o segundo. As orientações governamentais sentidas concretamente enfatizavam a plataforma de convergências partidárias e a consolidação do ideário neoliberal e este centrado principalmente no processo de privatização das empresas estatais. No entanto, na efervescência da campanha eleitoral, tal ‘virada’ certamente não era a ênfase. Havia que se fazer o brasileiro se reportar à necessidade de continuidade do governo por meio da reelaboração de sua filosofia, já expressa na proposta de governo da primeira eleição, mas agora expressa sobre quatro pilares, por meio dos quais FHC se comprometia a desenvolver os seguintes objetivos:

OBJETIVO Nº 1

CONSOLIDAR A ESTABILIDADE ECONÔMICA

(...) o Presidente Fernando Henrique, se reeleito, atuará com firmeza para:

- avançar na reorganização do setor público, completando as reformas estruturais necessárias para facilitar o controle do volume e a melhora da qualidade do gasto público, e garantir o equilíbrio a médio e longo prazo das contas da previdência;

- combater os déficits orçamentários nos três níveis de governo, detendo o crescimento da dívida pública em relação ao produto interno, aliviando a pressão do setor público sobre a poupança privada e abrindo espaço para a redução continuada dos juros;
- simplificar o sistema tributário e reduzir o peso dos impostos sobre a produção, o investimento e a exportação;
- aprofundar a reestruturação do setor produtivo, levando adiante o programa de privatização e fortalecendo o Estado no papel de regulador e indutor do desenvolvimento;
- reconstruir o sistema de crédito nacional, orientando a atuação das instituições financeiras federais para as áreas produtivas e os setores sociais que delas mais necessitam e resgatando o papel dos bancos privados como agentes de crédito comercial;
- aumentar as exportações, perseguindo a meta de duplicá-las até 2002, não pela via enganadoramente fácil da desvalorização cambial, mas pela rota segura da redução do “custo Brasil” e dos ganhos consistentes de produtividade;
- consolidar o espaço econômico do Mercosul, promover a integração comercial com os demais países sul-americanos, defender os interesses do Brasil e dos demais países do Mercosul nas negociações para a eventual criação da ALCA, manter uma presença ativa e de firme defesa de nossas posições nos demais fóruns internacionais, combatendo o protecionismo comercial e propugnando pela criação de mecanismos multilaterais de defesa contra as turbulências do mercado financeiro globalizado.

OBJETIVO Nº 2

PROMOVER O CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO, A GERAÇÃO DE EMPREGOS E DE OPORTUNIDADES DE RENDA

(...) o presidente Fernando Henrique, se reeleito, desenvolverá uma estratégia de desenvolvimento voltada para:

- adensar a ocupação do território nacional ao longo dos eixos de desenvolvimento definidos pelo atual governo no programa Brasil em Ação, indicando as possibilidades dinâmicas de investimento privado em cada região e articulando-as com as ações do setor público, tanto no que se refere à infraestrutura econômica como aos investimentos sociais;

- ampliar e diversificar os programas de apoio aos micro e pequenos produtores rurais e urbanos, combinando facilidades de acesso ao crédito, tecnologia e canais de comercialização e estimulando as diversas formas de cooperação e parceria entre pequenas e grandes empresas, ao longo das cadeias produtivas;
- estimular setores que se caracterizam por serem ao mesmo tempo competitivos e intensivos em mão de obra, a exemplo de telecomunicações, indústria cultural, turismo, construção civil, fruticultura irrigada e pesca;
- expandir a oferta de empregos na prestação de serviços sociais – educação, saúde, assistência social, assistência técnica à agricultura familiar – por intermédio do setor público e de parcerias com a sociedade civil; (Sublinhado pelo pesquisador)
- intensificar as ações de fomento a cargo de agências como o BNDES e o Banco do Nordeste, visando à modernização da indústria brasileira e à reconversão de segmentos defasados, promovendo, em especial, a reciclagem profissional dos trabalhadores desses setores;
- eleva a capacitação nacional em ciência e tecnologia, mediante a articulação de investimentos públicos e privados e de apoio às atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D, dentro e fora das universidades; (Sublinhado do pesquisador)
- incorporar de forma sistemática a dimensão ambiental a todos os programas e projetos econômicos, em consonância com os compromissos da Agenda 21, buscando de maneira criteriosa e sustentável o melhor aproveitamento dos recursos naturais de cada região do país;
- elevar a escolaridade média do trabalhador brasileiro, dando continuidade, em articulação com os estados e municípios, às ações voltadas para a melhoria da qualidade e do aproveitamento no ensino público fundamental;
- ampliar as oportunidades de acesso dos jovens ao ensino médio, alcançando a meta de dez milhões de alunos, e elevar a qualidade da educação, implantando a reforma curricular já definida e melhorando as condições materiais das escolas;
- triplicar a matrícula no ensino técnico de nível médio, em especial nas novas áreas de geração de emprego, e aumentar a oferta de qualificação profissional, incluindo, entre outros, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, requalificando dezessete milhões de trabalhadores nos próximos quatro anos.

OBJETIVO Nº 3

ELIMINAR A FOME, COMBATER A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL, MELHORAR A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

(...) o presidente Fernando Henrique, se reeleito, articulará múltiplas ações, dos diferentes níveis do governo e da sociedade civil, de acordo com as seguintes diretrizes:

- aumentar o impacto distributivo do gasto público em programas sociais. Eliminar distorções e privilégios e melhorar a gestão dos programas, levando em conta a diversidade de situações dos beneficiários. Gastar melhor para poder investir mais no combate à fome e à pobreza;
- completar e implementar a reforma da Previdência Social votada pelo Congresso, para assegurar a universalidade do direito à cobertura básica pelo INSS – **hoje e no futuro** – preservando o valor dos benefícios e permitindo a progressiva elevação do seu piso;
- desenvolver uma política nacional de transferência de rendas, assegurando e conjugando os diferentes programas federais existentes – aposentadoria rural, seguro-desemprego, benefícios de prestação continuada, como renda mensal vitalícia, renda mínima para idosos e portadores de deficiência, benefícios do PIS-PASEP;
- aumentar o impacto distributivo da massa de recursos transferidos, coibindo as fraudes e os abusos e melhorando, sempre que possível, a focalização dos programas. Implementar, de acordo com essa política, o apoio a programas estaduais e municipais de bolsa-escola, conforme lei já sancionada pelo presidente Fernando Henrique;
- universalizar – ampliando ao máximo a cobertura – e melhorar a qualidade dos serviços sociais básicos de responsabilidade pública, incluindo pré-escola e ensino fundamental – com maior número de horas das crianças na escola; alfabetização de jovens e adultos; saúde básica e preventiva – com ênfase na saúde da mulher, na ampliação das equipes de saúde da família e do número de agentes comunitários; assistência social a crianças, idosos e portadores de deficiência; seguro-desemprego, requalificação profissional e recolocação no mercado de trabalho;

- tornar exemplar o atendimento ao público nos serviços sob supervisão direta do governo federal, como o INSS, os Correios e Telégrafos, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, investindo na qualificação dos funcionários, recuperação das instalações e informatização dos procedimentos;
- intensificar as ações de combate à pobreza e melhoria da qualidade de vida na periferia das médias e grandes cidades, em articulação com estados e municípios. Facilitar o acesso a lotes urbanizados e regularizados e a aquisição ou construção da casa própria, consolidando a oferta de financiamento por intermédio da Caixa Econômica Federal. Expandir e melhorar os serviços de infraestrutura urbana: universalizar o abastecimento de água potável, energia elétrica e a coleta de lixo; ampliar a cobertura da rede de esgotos; melhorar o transporte de massa mediante ação do BNDES. Expandir a oferta e baratear o custo dos telefones, nos termos dos contratos de concessão das empresas de telecomunicações privatizadas;
- dar acesso à terra, crédito, tecnologia e canais de comercialização a quatro milhões de famílias de pequenos proprietários, assentados e trabalhadores rurais sem terra. Permitir a estabilização, diversificação e ampliação de suas fontes de renda, promovendo sua integração às cadeias produtivas agroindustriais. Melhorar as condições de vida do Brasil rural por meio de uma política integrada de moradia, transporte, eletrificação, telefonia, além do acesso à educação básica, saúde e qualificação profissional. Dar prosseguimento à reforma agrária via assentamentos, outras formas de acesso à terra – e ir além, criando um novo mundo rural;
- resolver de forma decisiva o problema da convivência da população nordestina com as secas periódicas, ampliando e articulando os investimentos na infraestrutura econômica e social da região. Generalizar o acesso aos grandes avanços conseguidos nos últimos anos no manejo de recursos hídricos e nas técnicas agrícolas para o Semiárido;
- multiplicar as diversas experiências de desenvolvimento local integrado e sustentado, tais como a do programa Comunidade Solidária – que focaliza um conjunto básico de programas sociais nas áreas geográficas e grupos sociais mais carentes – as do Banco do Nordeste do Brasil e da Agenda 21 Local. Aproveitar as potencialidades locais

para aumentar as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda da população, mediante ações integradas de desenvolvimento;

- ampliar as ações do governo federal e incentivar a articulação das iniciativas de estados, municípios e organizações da sociedade civil que permitam eliminar a fome do país. Apoiar a melhoria das condições de produção, estocagem, transporte e comercialização de alimentos em geral e estimular a produção e o consumo de alimentos com maior poder nutritivo, por intermédio dos programas de merenda escolar e distribuição de cestas básicas, entre outros meios;
- combater o trabalho infantil e erradicá-lo quando prejudicial, escravo, penoso e degradante. Identificar as atividades que exploram crianças e punir os responsáveis. Garantir a essas crianças ensino público gratuito e de boa qualidade. Mediante apoio às iniciativas dos estados e municípios, fornecer bolsa-escola às suas famílias, bem como serviços de acompanhamento escolar, atividades culturais e de lazer fora do horário de aulas. Apoiar a expansão da pré-escola e cumprir a meta de colocar e manter na sala de aula todas as crianças de sete a quatorze anos.

OBJETIVO Nº 4

CONSOLIDAR E APROFUNDAR A DEMOCRACIA, PROMOVER OS DIREITOS HUMANOS

(...) o presidente Fernando Henrique, se reeleito, tratará de:

- promover o debate, pelo Congresso Nacional e pela sociedade, de reformas que revigorem nossas instituições representativas, fortalecendo os partidos e tornando mais nítidas e transparentes as relações do eleitorado com seus representantes em todos os níveis;
- aprofundar a reforma da administração pública federal, transformando-a para aumentar o desempenho e o controle público. Valorizar o servidor público, estimulando as carreiras, intensificando a qualificação profissional, premiando o desempenho e o mérito;
- levar adiante a descentralização das ações de governo no âmbito da Federação, aprimorando os mecanismos de integração programática entre a União, estados e municípios, em direção a um federalismo cooperativo;

- multiplicar as formas de parceria do governo com a sociedade civil, fortalecendo as experiências bem-sucedidas dos conselhos consultivos e das comissões nacionais no âmbito federal, entre outras;
- incentivar a participação comunitária e a solidariedade social em suas múltiplas formas, tanto no controle social das instituições públicas e privadas, como na filantropia e no serviço civil voluntário;
- apoiar as atividades artísticas e culturais, em toda a sua extraordinária diversidade, enquanto dimensão do talento criador e da vida coletiva, bem como expressão da identidade nacional;
- reforçar a autonomia e a liberdade sindicais, apoiando medidas que favoreçam o aumento da representatividade das organizações, o fortalecimento da negociação coletiva e da concertação social; (*sic*)
- intensificar, por intermédio do Programa Nacional de Direitos Humanos, o combate a todas as formas de discriminação, do mesmo modo que as ações afirmativas em favor de minorias e maiorias discriminadas, como as mulheres, os negros e os índios;
- intensificar o combate às drogas, em especial ao tráfico e aos mecanismos de lavagem de dinheiro, e coordenar ações com os estados para a modernização das suas polícias;
- estimular e apoiar reformas do Judiciário, visando torná-lo mais ágil e acessível a todos os cidadãos.

No seu conjunto o “Avança Brasil” em muito repetia o “Mãos à Obra”, este contemplando as cinco “metas prioritárias” do seu programa de governo na primeira gestão, a saber: (1) emprego, (2) educação, (3) saúde, (4) agricultura e (5) segurança e, aquele, centrando quatro eixos norteadores com uma nova roupagem, como anteriormente apontado.

É interessante que no desenvolvimento do PPA (1996-1999) tais metas foram relativizadas quanto à priorização proposta, penalizando em muito os setores apontados quanto aos investimentos e respectivos desdobramentos de projetos específicos. Alinhavando a convergência partidária para sua proposta de governo sob a adesão do PPB e PFL, o PSDB se fortaleceu na campanha projetando o homem influente, o sociólogo, o poliglota, o resgatador da economia contra o seu mais ameaçador concorrente à época, Luís Inácio Lula da Silva – tudo que a classe

burguesa brasileira não queria. Entretanto, sob um discurso de continuidade do resgate econômico nacional centrado nos quatro objetivos do Avança Brasil apostava-se que a candidatura vingaria. Isto de fato viria a se concretizar até por conta da emolduração comparativa entre quem era o Presidente e o perfil de seu concorrente – que de forma implícita e/ou explícita era explorado pela mídia e assessorias de marketing.

É oportuno destacar que na proposta do “Avança Brasil” dentro do objetivo n° 2 (Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de emprego e de oportunidades de renda) fora contemplado no ponto III uma seção específica denominada “Conhecimento, Qualificação e Melhoria do Perfil Profissional”, na qual se apontavam as diretrizes e ações no desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, os desafios do ensino superior, a priorização ao ensino médio e a proposta de uma educação profissionalizante de boa qualidade, a formação e valorização do magistério, além do treinamento e qualificação de 17 milhões de trabalhadores. Nesta mesma seção, cada um destes tópicos foi delineado com prospectivo comprometimento e respectivos investimentos do Presidente, se eleito fosse. Cabe destacar para efeitos do desdobramento do objeto de estudo o subtópico sobre “Ciência e Tecnologia de Ponta” pelo viés que a política tecnológica representava em relação à prospecção de investimentos privados. De forma bem acentuada continuou ocorrendo uma desfocalização em relação à priorização governamental em relação à pós-graduação em nível de pesquisa básica.

Em maior grau ao longo das projeções para o setor de C&T na proposta de governo estava a concentração de P&D como ponto principal, acentuando a “Inovação” como o instrumento que conteria em si as respostas adequadas para questões fundamentais em setores de infraestrutura:

A expansão dos investimentos em ciência e tecnologia assume cada vez mais um papel estratégico para o êxito do projeto de desenvolvimento do país. A inovação – novos processos, produtos e serviços – é fator determinante da competitividade das empresas, da geração de empregos e do aumento das exportações. E contém a solução de questões fundamentais relacionadas à saúde, educação, energia e ao meio ambiente. (CARDOSO, 1998, sublinhado do pesquisador)

No lançamento da Inovação como a mola propulsora do desenvolvimento do país em nível de competitividade e economia, FHC faz referências na Proposta de governo à consoli-

dação dos investimentos em infraestrutura de pesquisa em sua primeira gestão, apologizando a expansão dos cursos de pós-graduação, a formação de recursos humanos para a C&T e o “crescimento notável” nas bolsas de iniciação científica como realizações de seu governo, acrescentando a isto o aumento do número de doutores e mestres formados no Brasil como consequência de suas intervenções. A contextualização do crescimento de formados *Stricto Sensu* deveu-se a outras implicações e não como consequência de uma ação planejada de governo FHC, a começar pelos investimentos que não foram invertidos para o setor. Na passagem acima nota-se o apontamento da Inovação como tábua de salvação para suprir uma deficiência real, mas não admitida abertamente pelo governo – muito pelo contrário, os seus dados apontavam para um crescimento como “nunca houve antes”. Veja-se que até com um olhar “profético”, mas descontextualizado, diz-se que seria ela a “solucionadora” de questões fundamentais.

Ora, a própria afirmação negava a dinamicidade do movimento social que solicita em primeira instância o encaminhamento e resolução dos problemas sociais para aperfeiçoamento e melhoramentos posteriores e não os melhoramentos antecedendo a estrutura que carecia desesperadamente de encaminhamentos e resoluções urgentes. A lógica apontada, no mínimo, faz o caminho inverso. Mas como percorrer o caminho inverso sem que outras questões sejam colocadas em relevância? Como pretender inovar para transformar, sem contextualizar, sem levar em consideração necessidades concretas de setores estratégicos? A resposta era óbvia, já que o Brasil tinha vivido entre final da década de 1960 e início da década de 1970 o chamado “milagre brasileiro” na economia. A exemplo de países EIRS que apostaram na Inovação e tiveram resultados satisfatórios, a fórmula ou receita deveria ser a mesma, sem pestanejar deveria ser a Inovação o elemento solucionador da deficiência do setor de C&T, conseqüentemente os demais problemas pontuais seriam solucionados. Como se não bastasse, a pretensa solução estava assentada em quatro metas voltadas para a promessa de expansão dos investimentos em P&D, tendo como cabeçalho uma frase que explicitava sumariamente o comprometimento do governo para o setor: “ Nos próximos quatro anos, o governo se compromete com as seguintes diretrizes e ações (...)”.

O encampamento deste comprometimento governamental era impressionante, pois em todo o documento que correspondia à sua proposta de governo a palavra de ordem era exatamente esta: “comprometimento” – a assunção de um pacto social que deveria ser executado pelo empenho da

palavra do futuro presidente e posterior equipe ministerial. As diretrizes e ações, nas quais se enfatizava o comprometimento presidencial, foram elaboradas em número de quatro, como segue:

- elevar para dois por cento do PIB os dispêndios em ciência e tecnologia, com ampliação expressiva da parcela correspondente ao setor privado;
- recuperar e ampliar a capacidade de fomento do sistema nacional de ciência e tecnologia;
- promover a integração das agências federais de apoio ao desenvolvimento científico-tecnológico e de pesquisa entre si e com as secretarias e fundações estaduais de amparo à pesquisa;
- estimular a expansão das atividades empresariais em pesquisa e desenvolvimento e sua articulação com os órgãos federais e estaduais de apoio ao setor. Ao mesmo tempo, estimular a integração das entidades de pesquisa – universidades, centros de pesquisa e laboratórios – com as empresas, sobretudo as micro, pequenas e médias.

Na formulação destes quatro eixos há, de uma forma implícita, o apontamento de questões que o governo não conseguiu resolver ou encaminhar em sua primeira gestão. Claro que em nenhum momento isto é reconhecido explicitamente pelo programa proposto, muito pelo contrário, o projeto de FHC era promover a continuidade ao que já estava se desdobrando e precisava ser consolidado. Por outro lado, observa-se de forma explícita na proposta que, muito longe de ter implantado uma política planejada de C&T no Brasil, garantindo-lhe os investimentos necessários, esta realidade ainda estava para ser inaugurada, pois seguramente sua plataforma tinha os dados reais referentes à queda do fomento e financiamento à pesquisa e em número de bolsas de estudos; principalmente porque tanto a academia quanto a sociedade civil e os meios de comunicação alertavam de forma denunciativa o quadro concreto do plano real para C&T nesta gestão.

Parecia mesmo, de forma metafórica, que um gato havia brincado com um novelo de lã emaranhando seu fio e, como não soubesse retomar ou mesmo propor um novo arranjo para o novelo, abandonou-o num canto e foi tratar de outras prioridades. De uma forma mais expansiva, se comparada com a proposta Mãos à Obra, o “Programa Avança Brasil” apontava itens e subitens mais específicos e projetivos para o setor de C&T, primando em cada um pelo

cuidado acentuado para com atividades ligadas à P&D, uma vez que envolvia necessariamente a indicação de investimentos e políticas específicas que promovessem este segmento e induzisse maior participação do setor privado. Logo, a letra de sua planificação ganhou uma roupagem mais atualizada, mas a música a ser desenvolvida permanecia a mesma em relação às orientações do seu governo anterior. Por exemplo, sua proposta previa que deveria haver uma centração de esforços para promover a C&T no Brasil; de forma resumida, destacam-se os seguintes pontos:

- **fortalecimento do planejamento da gestão em C&T** no Brasil pela integração dos ministérios, criação de um ambiente permanente de prospecção da C&T em nível nacional e internacional, criação de um sistema avaliativo permanente que incentivasse os investimentos para setores estratégicos;
- **definição de áreas e ações estratégicas** para apoiar em larga escala a P&D por meio de parcerias público-privadas, desenvolvimento de programas em regiões do Norte/Nordeste para o fortalecimento do setor aeronáutico, enriquecimento de urânio, redução da dependência externa em nível de tecnologia, dentre outros;
- **desenvolvimento regional** pelo incentivo de iniciativas de projetos para C&T no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e estímulo de intercâmbios de pesquisadores dos principais centros de excelência do país;
- **apoio à ciência básica e à formação de recursos humanos para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico** por meio da intensificação de três níveis principais: iniciação científica e tecnológica, doutorado e pós-doutorado no país e centros de excelência, integração das redes de laboratórios no país e promoção de reformulações no mestrado acadêmico e profissional e apoio permanente à área da ciência básica;
- **centros de excelência, grupos emergentes e infraestrutura** pela manutenção de apoio ao Centros de Excelência, infraestrutura e modernização de laboratórios e integração do PRONEX, PADCT e grupos de pesquisa;
- **cooperação internacional** em áreas de interação tecnológica, em áreas estratégicas como energia nuclear, áreas espacial e aeronáutica, além da ampliação dos acordos de cooperação que primem pela projeção do Brasil em nível de pesquisas e intercâmbios de projetos e pesquisadores.

Com certeza, o desdobramento do novo governo deveria projetar ações viáveis e exequíveis em todos os setores infraestruturais, destacando-se o de C&T por conta do objeto de estudo elencado, tendo em vista o quadro que se instalara no Brasil no período de 1995-1998, que desnudava e entregava o país aos credores internacionais. Alves e Farvesani (2002, p.26-27) em suas “Análises de Conjuntura”, denunciam o legado não muito animador ao final da primeira gestão de FHC:

- Maior déficit público da história – apesar de não ter feito qualquer programa social de relevância; apesar de os salários dos servidores públicos estarem congelados há quatro anos e apesar da carga tributária ter atingido 33% do PIB, porcentagem nunca antes ocorrida.
- A dívida interna saltou de R\$153 bilhões em 1994 para R\$378 bilhões em novembro de 1998, apesar da venda do patrimônio das empresas estatais. A dívida mobiliária federal aumentou 424% de dezembro de 1994 a novembro de 1998, enquanto o PIB brasileiro cresceu 11,2% e a renda per capita apenas 4,5%, nos últimos quatro anos.
- O déficit externo em transações correntes passou de US\$ 1,7 bilhões em 1994 para US\$ 35 bilhões em 1998 e a necessidade de financiamento externo chegou a US\$ 62 bilhões, deixando o país totalmente vulnerável à sanha especuladora dos capitais voláteis internacionais.
- A dívida externa alcançou a cifra de US\$ 230 bilhões em outubro de 1998, apesar da alegada capacidade governamental de atração de capitais de risco. Só de juros externos e remessas de lucros pagamos quatro vezes mais do que se gastou com todo o sistema federal de ensino superior.
- A taxa de desemprego aberto, medida pelo IBGE, chegou a 8% e o desemprego total ficou em torno de 18% nas seis principais regiões metropolitanas do país, pelos cálculos do DIEESE.
- A exclusão social e a desigualdade na distribuição de renda e de riqueza atingiram níveis sem precedentes e só se agravaram após a desvalorização do Real, que nos empobreceu sem exceção.

O fato é que com a campanha em curso, todos estes dados não eram auspiciosos para se reeleger um presidente. Desta maneira, com o respaldo dos meios de comunicação e ar-

ticulações partidárias de direita e centro, foi projetada uma imagem invertida da condição real do Real e do desenvolvimento do país. Dito de outra forma, ocorreu um mascaramento da verdadeira face da economia brasileira, alargando ainda mais as perspectivas das propostas neoliberais para o Brasil. E foi este discurso que garantiu, como de fato ocorreu, a reeleição de Fernando Henrique Cardoso para o período de 1999-2002. Assim, a partir do controle inflacionário, a força FHC garantiu sua eleição e posterior reeleição com um custo inimaginável, danoso para o país, a saber: queda do número de empregos, ampla abertura comercial e financeira, sobrevalorização do câmbio, aumento das taxas de juros, congelamento dos salários dos funcionários públicos, contenção do salário mínimo – tudo sobre o discurso assentado no mito do Real como moeda forte.

Isto seria percebido mais concretamente após a vitória nas urnas e na manifestação do desafeto do povo como um todo, levando o índice de aprovação de sua governança para escores baixíssimos, principalmente porque estava evidente o alto índice de desemprego no Brasil e a consequente desvalorização do câmbio sobre as finanças públicas, que causaram um prejuízo de R\$ 102,6 bilhões. Além disto, a dívida pública passaria de R\$388,7 bilhões em dezembro de 1998 para R\$ 500,8 bilhões em fevereiro de 1999. Alves e Favarsani (2002, p. 42) observam que apesar de um superávit primário em 1999, o setor público registrou um déficit nominal entre 8% e 10% do PIB. O quadro solicitava providências estruturais e urgentes que pudessem reverter ou pelo menos conter o delineamento que se projetava para a segunda gestão de FHC⁸.

Uma vez ganha a eleição, o desdobramento de setores estratégicos precisava ser revisto e encaminhado em nível de planejamento e investimentos, pois indubitavelmente havia consciência contida, mas não explicitada da estagnação e quase falência de áreas infra estruturais por parte do governo. Foi o caso das Reformas Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C&T&I), que passaram a ser o elemento norteador do governo FHC em sua segunda gestão (1999-2002) para este setor que, a despeito do descaso governamental, apresentou índices significativos na produção científica nacional e mundial e maior número de mão de obra qualificada em nível *Stricto Sensu*.

8 Alves e Favarsani (2002, p. 43) lembram que no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso em sua segunda gestão (1999) aconteceu a retomada de manifestações de massa em muitos pontos do Brasil, sendo as mais destacadas: as manifestações do dia 26 de março em várias capitais, 21 de abril em Ouro Preto/MG, e dos dias 30 de abril e 1º de maio em todo o país. Tais manifestações denunciavam a política econômica avassaladora da economia brasileira

1.1.2. Reestruturação de Políticas públicas para o setor de C&T: entre atalhos e retalhos

Para sua segunda gestão, Fernando Henrique Cardoso deveria contar com uma estratégia diferenciada para fazer cumprir os comprometimentos que enfatizara em sua proposta de governo e que sabia que não havia contemplado para o setor de C&T em sua primeira gestão. Carecia, portanto, de um braço forte e confiável à frente do Ministério da Ciência e Tecnologia e que não lembrasse as descontinuidades das PCT's e investimentos parcos no período anterior. O nome mais cotado era do economista Luis Carlos Bresser Pereira, que até dezembro de 1998 ocupara o cargo de Ministro da Administração e Reforma do Estado. Desta forma, Bresser Pereira assumiu no início de 1999 o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia (MCT).

Numa das primeiras entrevistas, concedida em 07/03/1999 ao jornalista Joelmir Beting, quando arguido sobre a política de contenção de investimentos para o setor de C&T, Bresser Pereira não teve como afirmar o contrário, uma vez que a redução de investimentos em C&T era constantemente objeto de desafeto ora enfatizado pela mídia ora denunciado pela academia e congêneres. Entretanto, lembrava que não estavam sendo feitos cortes nas bolsas de estudo de pesquisadores, para os mestrados e doutorados. A despeito da declaração de Bresser Pereira, a verdade é que em relação a este início de governo a situação não havia mudado em nada em relação à gestão anterior. Esperava-se que outros caminhos fossem propostos para encaminhar tal situação. Foi quando Joelmir Beting perguntou ao Ministro se a decisão da semana corrente, sobre as suspensões de contratações, concursos e promoções do setor público afetaria o desdobramento da área da Ciência e Tecnologia, que até então já estava muito desassistida. Ao que o Ministro respondeu a princípio que não, mas em seguida disse que afetaria muito pouco, pois se tratavam de questões sazonais e que deveriam ser encaminhadas com outras perspectivas.

Neste sentido a orientação que se antecipava para o setor nesta gestão era a formação de gargalos, entendidos como a projeção de prioridades escolhidas, e como não poderia deixar de se suspeitar que favorecessem muito mais o enforque de pesquisa aplicada voltada para P&D, para fazer-se cumprir uma das metas de aumentar para 40% de participação da iniciativa privada neste setor, do que na pesquisa básica e atenção crescente à produção universitária. Fato notório é que mesmo entre a equipe de governo não havia como pintar um quadro satisfatório do que havia

se constituído o financiamento da C&T na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Como exemplo disto, no Jornal da Ciência de 28/05/1999 - órgão da SBPC, enquanto Bresser Pereira defendia que o Brasil tinha sim, ao longo de quase meio século uma Política de Ciência e Tecnologia⁹ e um sistema de financiamento muito coerente por sinal, Carlos Américo Pacheco, secretário executivo do MCT (Professor do Instituto de Economia da Unicamp) apontava como obsoleto o sistema de financiamento para o setor de C&T, que precisa ser revisto e reconsiderado.

Bresser discordava, pois a seu ver grande parte das verbas para o setor eram provindas dos recursos do Tesouro Nacional e este estava coerente, segundo ele, com a planificação para C&T que o governo se propunha. Nisto Bresser estava certo, pois o governo FHC fazia cumprir a cartilha de intenções com os organismos internacionais e mais do que nunca ratificando a proposta neoliberal iniciada na gestão anterior. Entretanto, não havia como negar a contenção de investimentos para a C&T e a não priorização do setor, mesmo que de posse de um discurso muito bem articulado. Neste sentido a proposta do ministro, centrada numa posição defensiva ao governo FHC, ratificara a C&T na segunda gestão como uma das prioridades infraestruturais da governança e que a despeito do orçamento diminuído, procurar-se-ia todos os meios possíveis para o crescimento e projeção do setor, inclusive incentivar as Fundações Estaduais

9 Em oposição à carta dos secretários estaduais de C&T – originada do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de C&T realizado no começo de 1999 – na qual expunham que era necessário construir uma nova política de Ciência e Tecnologia, pois de fato ela não existia e carecia ser desenvolvida frente às solicitações exigidas e os desafios à competitividade nacional e internacional que se impunham. É interessante a dimensão que um discurso toma quando sua intencionalidade é tornar verdadeiro algo que em si não tem sustentação, mesmo que se busque o mérito de sucesso ou insucesso em determinados planos ou atores sociais. Foi exatamente a estratégia de Bresser Pereira. Ele dizia na época que a coerência ao longo de quase 50 anos da PCT brasileira se devia ao desdobramento do controle e fiscalização da comunidade científica e esta que consolidara a própria PCT. É no mínimo estranha a afirmação, pois a comunidade científica não é responsável pelos equívocos acentuados pelos governos, em especial aquele que se vivia naquele momento histórico. A comunidade científica tem um papel fundamental, mas não deliberativo neste aspecto, pois os sucessos das planificações para C&T são encampados muito mais como feitos governamentais do que a incorporação de contribuições da própria academia. A despeito deste contrapasso, a comunidade científica tem registrado e denunciado os excessos governamentais, que não são poucos, e apontado encaminhamentos significativos. Desta maneira, observa-se que a processo evolutivo da C&T no Brasil tem a contribuição direta de uma comunidade científica que produz e que não se mantém alheia ao caminho explícito que há de desenvolver.

de Amparo à Pesquisa (FAPs) a participarem mais ativamente no desdobramento de esforços e verbas de forma integrada ao MCT, contribuindo para seu melhor desempenho:

Já estou pensando no orçamento do ano 2000 e no orçamento do PPA/Programa Plurianual, que temos que engrenar brevemente. Em relação ao orçamento deste ano, uma coisa importante é que houve 10% de diminuição. Diminuição nas bolsas, zero. Houve até um pequeno aumento nas bolsas de doutorado. E, no entanto, por que tanta falta de dinheiro? Se olharmos para ver o que aconteceu com o FNDCT e com o PADCT, o PADCT foi um desastre. A quantidade de comprometimento foi muito além do que havia disponível. O que seria razoável imaginar que o orçamento contivesse o que seria uma continuidade do orçamento anterior. O PADCT foi menos grave. Mas também provavelmente poderemos cumprir este ano toda a meta já contratada do PADCT, se conseguirmos reduzir em 20% os desembolsos. Para aquilo que já está licitado, mas não contratado, não há recursos. Então, foi inclusive diante desse fato que surgiu uma ideia, aqui no ministério, que é até engraçada¹⁰. Vamos estimular as FAPs/Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e as Secretarias de C&T dos Estados a contribuir com uma parte, pois isso talvez alavanque recursos para conseguir mais liberações do Banco Mundial, no caso do PADCT. (JC 28/05/1999 – sublinhado do pesquisador)

Mas isto ainda não era tudo. A proposição de FHC para o ministério ia além ao delegar cumulativamente a Presidência do CNPq para o Ministro Bresser Pereira. Mais do que nunca era perceptível a constatação da tentativa de reversão da desassistência ocorrida na primeira gestão tucana na presidência do Brasil para a ciência e tecnologia e o caminho indicado era a centralização do MCT e sua vinculação com um dos principais órgãos de fomento da pesquisa nacional, o CNPq – ao que preferiu chamar de integração de órgãos. Para FHC era a maneira mais acertada de contornar o legado deixado por ele mesmo em sua primeira gestão. Isto deveria ocorrer de forma breve como ressalta o encarte a seguir.

10 A ideia “engraçada” listada por Bresser Pereira (1999) de estimular as FAPs no desenvolvimento da C&T não trazia em si qualquer novidade, tendo em vista que isto já se dava, com atenção especial para a FAPESP como a maior agência de financiamento de pesquisa do estado de São Paulo e do Brasil. As demais FAPs estaduais, dentro do orçamento restrito que possuíam, não poderiam fazer mais do que já vinham fazendo.

BRESSER INTEGRARA MINISTÉRIO da C&T e CNPq

Novo ministro passa a ser também presidente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; comissão apresentara em um mês proposta de organização para o MCT. O ministro Bresser Pereira começa hoje uma mudança radical na estrutura da pasta que assumiu na segunda-feira. Além de ministro, ele passa a ser o presidente do CNPq, órgão vinculado ao MCT. "Nunca houve uma integração boa entre as duas instituições", justificou Bresser, ontem, ao anunciar a medida. O "Diário Oficial da União" de hoje deve conter decreto do presidente FHC criando uma comissão encarregada de apresentar nova proposta de organização para o MCT no prazo de um mês. O grupo será chefiado pelo agora ex-presidente do CNPq Jose Galizia Tundisi, que a seguir atuará como assessor especial de Bresser Pereira. Nos próximos 30 dias, o ministro quer discutir com a comunidade científica do país uma forma de integrar o ministério e o seu principal órgão, responsável pela concessão de bolsas de estudo, centros de pesquisa e atividades de fomento (apoio financeiro a projetos científicos). Segundo ele, o funcionamento do CNPq nos moldes atuais cria conflitos com o MCT e dificulta a coordenação das ações. É o que ocorre no caso do Programa de Apoio aos Núcleos de Excelência (Pronex), ligado diretamente ao MCT, mas submetido a avaliações pelo CNPq. Além disso, segundo o ministro, o CNPq e o ministério têm critérios distintos para a distribuição de recursos. No esboço idealizado por ele, o órgão passaria a ter três vice-presidências: a de Ciências Biológicas e Biotecnologia; a de Ciências Humanas e Desenvolvimento; e a de Ciências Exatas e Engenharia. O trabalho dos vice-presidentes, cujos nomes já estão definidos, seria basicamente o de analisar os projetos submetidos pelos pesquisadores para a concessão de recursos e verificar os resultados obtidos. Para isso, contariam com o apoio de comitês de cientistas. "Eles (vice-presidentes) não terão burocratas embaixo", concluiu. Das atuais quatro secretarias ligadas ao MCT, duas deverão ser extintas: a de Desenvolvimento Científico e a de Informática, que terão suas funções redistribuídas entre o CNPq e as duas secretarias mantidas (de Avaliação Geral e Acompanhamento e de Política Tecnológica e Empresarial). A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) não devera sofrer alterações.

O Estado de S.Paulo, 07 jan. 1999

Disponível em: <www.iocd.sbq.org.br/publicacoes/beletronico/bienio1/boletim53.htm>.

Acesso em: 20.01.2005 (Sublinhados pelo pesquisador)

Certamente a centralização do MCT e do CNPq causou considerável espanto, frente à proposição de Bresser quando na liderança do MARE, onde propunha a administração gerencial, estimulante da descentralização com maior eficiência e eficácia no desenvolvimento de metas e diminuição dos aportes burocráticos. Mas por trás desta centralização havia a urgência do governo FHC reverter o quadro então gerado em sua primeira gestão e a proposta era articular o principal órgão responsável pelas PCTs no Brasil com o principal órgão de fomento executivo.

Na sua passagem pelo MCT isto aconteceu. Enfatizou-se a passagem pela brevidade da liderança de Bresser Pereira à frente deste ministério. Este período se caracterizou pela conturbação gerada por algumas colocações pouco amistosas do Ministro quanto ao financiamento da pesquisa científica brasileira em regiões não muito assistidas, mais precisamente o Nordeste. Na entrevista ao JC de 28.05.1999, em que se enfatizava a necessidade de promover a pesquisa no

Nordeste, pois cerca de 80% da mesma – segundo o BM (Banco Mundial) – se desenvolvia na região Sudeste, o ministro não foi muito feliz na sua resposta, uma vez que geraria desagrado generalizado por políticos da região, contribuindo para o seu curto mandato à frente do ministério:

O importante é que não devemos confundir. É razoável que assim seja, porque não faz sentido o governo financiar pesquisa que não seja de boa qualidade. E se a pesquisa nos Estados mais pobres tende a ser de menor qualidade, é inevitável que isso aconteça. O problema é saber como a gente muda isso. Não é concedendo bolsas de pesquisa, tirando dos competentes e dando para os incompetentes. Isso se resolve em outra área, a de educação ou de extensão. Assim se aumenta a capacitação dos jovens e se terá melhoria que pode ser muito grande, como na área do desenvolvimento econômico, mas não na área da ciência. Se você quer investir em ciência no Nordeste, você está colocando capim (...) o carro na frente dos bois. É mais do que o proporcional. Você vai jogar dinheiro fora. Mas se você investir em educação, você nunca vai jogar dinheiro fora. Se você investir em condições sanitárias, você nunca jogará dinheiro fora. Se você investir em extensão tecnológica, você nunca jogará dinheiro fora. (JC 28/05/1999 – Sublinhado pelo pesquisador)

Ao que tudo indica nesta afirmação também estava expressa a ideologia de FHC quanto ao investimento em pesquisa para regiões desassistidas, a diferença é que, de sua parte, não havia explicitação tão clara e delimitada, uma vez que isto não precisava ser dito. A sua lógica implícita era plenamente visualizada pela operacionalização de uma planificação de prioridades, das quais o Nordeste certamente não fazia parte, principalmente porque politicamente não era interessante, já que recebera apoio do PFL para sua segunda gestão, cuja representação nordestina era muito considerável.

Mesmo tentando retratar tal afirmação, esta foi certamente uma das principais pedras de tropeço que contribuiriam para a queda de Bresser Pereira à frente do MCT, que aconteceria em julho de 1999. Bresser Pereira reuniu no dia 26 de maio de 1999 Carlos Pacheco e toda a equipe do MCT, agora vinculando o CNPq, para delinear as metas que deveriam constar no PPA 2000-2003 para o setor de C&T e da Inovação como de orientação e cuidados para o desdobramento da P&D (principalmente). A partir da proposta preliminar apresentada denominada “MCT – Orientações Estratégicas” fora constituída a base do que seria o PPA/C&T. O primeiro destaque da reunião foi a constituição da missão da Política Nacional de C&T coordenada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia orientada por três indicadores e respectivas estratégias gerais de ação apontadas por Bresser Pereira:

QUADRO 1

BASES DA PCT NACIONAL PARA O PPA/CT 2000-2003

Missão da PCT Nacional	Estratégia Geral de Ação
1. promover o desenvolvimento científico e tecnológico nacional	1. inserção da C&T como uma dimensão essencial das políticas de desenvolvimento do País
2. subsidiar e coordenar políticas públicas relacionadas a esse desenvolvimento	2. urgência de se aumentar significativamente a participação do setor produtivo nas atividades de pesquisa e desenvolvimento
3. fomentar a produção e disseminação de conhecimentos científicos que contribuam para solução dos grandes desafios nacionais	3. necessidade de se construir um novo padrão de financiamento do setor de C&T

FONTE: Elaborado a partir de material do MCT (2005)

Embora houvesse dito que o Brasil tinha uma política de C&T que foi se constituindo ao longo de quase cinquenta anos, na orientação de sua proposta para o PPA/C&T (2000-2003), que deveria ser desenvolvida após um ano, depois de ser apreciada pelo Executivo; Bresser Pereira tentava inaugurar uma PCT que precisava de sustentação – logo a sua própria fala e orientações não estavam entrelaçadas, pois uma e outra se posicionavam com e pelo governo. Roberto Salmeron (2000), diretor Emérito do CNRS – Centre Nationale de la Recherche Scientifique – observava, no período, que o Brasil não possuía tal política de C&T, como Bresser Pereira anunciava, pelo menos não uma C&T participada com a comunidade científica como um todo garantindo uma planificação que lhe assegurasse continuidade no desenvolvimento de seus projetos.

Amparo e continuidade eram as principais diretrizes que deveriam nortear o setor com a devida cooperação de todos os segmentos interessados, uma vez que:

A arte de planificar a pesquisa num país moderno consiste em utilizar a competência de seus cientistas de todas as áreas para que eles orientem na definição das prioridades e, uma vez definidas as prioridades, não interferir na iniciativa dos cientistas. Eles sabem o que devem fazer. Planificação pressupõe continuidade de amparo. E este é o grave problema que o Brasil tem de resolver, se quiser que sua ciência progrida: tornar ininterruptos os

processos de financiamento, para manter a continuidade dos projetos e das pessoas de geração para geração. Não temos política científica. Temos instituições que, em certos aspectos, desempenharam papel importante no desenvolvimento científico do país, como o MCT, o CNPq, a Capes, a FINEP e algumas FAPs. Mas a existência dessas instituições não significa política científica no sentido de planificação nacional com prioridades definidas. A instituição que tem ação mais significativa no amparo à pesquisa é a FAPESP, precisamente por causa da continuidade: governos sucessivos do Estado de SP tem cumprido a lei, simplesmente. É lamentável o que se passa em outros Estados, cujas FAPs ou tem verbas desviadas, ou são suprimidas. Nas instituições federais, das quais o exemplo mais alarmante é o CNPq, a competência de seus dirigentes não pode compensar as deficiências de infraestruturas que foram enfraquecidas com o correr do tempo. (Sublinhado do pesquisador)

Certamente o que se observa ao longo da história da C&T nacional é um quadro de descontinuidade e não planificação da instituição deste setor estratégico, portanto, a sua dimensão de prioridade nunca foi considerada de forma ampla e direcional. Cada governo instituído a partir da década de 1960, apesar de falar da elevação do Brasil aos patamares dos países mais desenvolvidos científica e tecnologicamente, não atentava para o desenvolvimento de PCT explícita que configurasse ou projetasse recursos contínuos para C&T. A ênfase era bem linear: conter a inflação e aumentar o desenvolvimento produtivo.

Ao se observar a história brasileira percebe-se a incongruência entre os discursos e a sensibilidade para entrelaçar planificações que integrem um plano de desenvolvimento contínuo em setores estratégicos, como no da C&T. No caso brasileiro a ênfase é sempre na resolução dos casos mais visíveis e que podem apresentar pelo menos resultados em curto prazo, porque isto garante pontos para a projeção partidária e pessoal, enquanto que, geralmente, a planificação é vista apenas como um dado na história.

Neste sentido uma PCT factível pressupõe explicitação de planificação que estabeleça as premissas centrais das convergências nacionais acerca da política científica e tecnológica, ouvindo os pesquisadores, a comunidade acadêmica e sociedade civil, que garanta fontes seguras de fomento e financiamento e que esteja sempre aberta para que, a partir da evolução da ciência no mundo, possa participar contributivamente, agora sim, na elevação do país a um melhor status de excelência científica e projeção. Mas o que se verificou, mesmo na segunda gestão de

FHC, é o delineamento de ações que ele mesmo não cumpriu para o setor. Assim como foi feito na primeira gestão, o governo deixou como herança ao governo Lula o legado de concretizar suas propostas – o que de fato, a posteriori, acontecerá, como enfatizou Carlos Pacheco em entrevista a este pesquisador, como se analisará mais adiante.

Na apresentação das bases para elaboração do Plano Plurianual, Bresser Pereira destacou a grande ênfase do PPA/C&T, num discurso muito familiar de FHC: o incentivo e apoio do desenvolvimento científico por meio da articulação do MCT com a iniciativa privada. Para ele era necessário “[...] articular o sistema de C&T com as demandas da sociedade, particularmente, com as demandas das empresas”. (MCT, 2005 – sublinhado pelo pesquisador).

É nítido como observado que toda a proposta embrionária, como depois o PPA, teve como fio condutor o apoio mais centralizado à P&D do que à ciência básica propriamente dita. A ênfase na retomada deste foco é importante para fazer-se contextualizar a linha transversal que conduziu o discurso e a priorização do governo para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Muitas das propostas efetuadas, como a necessidade de introdução da inovação como componente indispensável para a consolidação de C&T mais consistente e da criação dos fundos setoriais para promover a descentralização do apoio à pesquisa, certamente eram tópicos que se mostraram como avanço na projeção para o setor. Mas a lógica do avanço da proposta se esvaiu quando se afastou de sua operacionalização ou planificação mais detalhada que lhe dessem sustentação suficiente, daí a herança legada ao governo posterior.

Bresser propunha ainda que a consolidação de uma nova proposta para o setor deveria, num processo de articulação com o setor privado,

- (1) expandir e consolidar a base acadêmica de C&T nacional;
- (2) viabilizar a constituição de um efetivo Sistema Nacional de Inovação;
- (3) promover a preparação do País para os desafios da Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- (4) promover a capacitação científica e tecnológica em setores estratégicos para o desenvolvimento do País e;

(5) inserir as contribuições da C&T nas estratégias de desenvolvimento social.

Isto se faria por meio de duas estratégias: a) renúncia fiscal – como forma de incentivar as empresas a aplicarem maior percentual ao desenvolvimento da P&D, a exemplo de outros países desenvolvidos, diga-se como exemplo cristalizado EUA e b) painéis de C&T – assembleias presenciais, videoconferências ou Internet reunindo quatro segmentos envolvidos nas questões de C&T:

- a) os demandantes de C&T (empresas do setor),
- b) os ofertantes (laboratórios especializados que apresentem pesquisas relevantes para o setor),
- c) os facilitadores (associações técnicas e empresariais, publicações existentes na área),
- d) o animador representado pelo MCT por meio da Secretaria de Tecnologia e Empresa.

Nesta reunião de 26/05/1999, Carlos Pacheco – secretário executivo do MCT – cogitava a criação de fundos setoriais como linha direcional do PPA/C&T (2000-2003) para melhor suporte às atividades de desenvolvimento científico e tecnológico, pois, segundo ele, estes fundos seriam trabalhados numa forma descentralizada de distribuição de investimentos e conseqüentemente promoveriam a construção de um sistema estável de financiamento para o setor, como já se fazia com a gerência dos recursos excedentes dos royalties do petróleo em andamento naquele mesmo ano (1999). É justamente a partir desta reunião que surgiria o desenvolvimento dos fundos setoriais no PPA/C&T 2000-2003 (gestão Ronaldo Sardenberg), tendo como modelo o CT-Petro (que fora lançado em 1997 e começou a funcionar desde 1999) como indicador de que era possível, numa PCT planejada, a descentralização no processo de investimentos para o setor (certamente isto era um dilema, pois a planificação, como visto anteriormente, ainda estava por se constituir).

Pouco se falou, no entanto, da universidade e de seu alargamento de relacionamento com a empresa. Um dos conselheiros – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MCT), Sérgio Ferreira (que fora presidente da SBPC 1995-1999), ao comentar rapidamente sobre este foco, lembrando de sua importância na promoção da C&T e geração

de patentes advindos desta aproximação – destacou que este quadro precisaria ser melhor enfatizado e que a universidade precisaria receber certo apoio para aquela movimentação. Ao que Bresser Pereira observou que, “de forma leve”, isto poderia ser “induzido” em algum programa nacional – mas a iniciativa sobretudo caberia às universidades e ao MCT o apoio. É indubitável que a relevância da pesquisa básica não estivesse na pauta do governo, muito pelo contrário, como o grande *locus* desta pesquisa era a universidade e esta já tivera “consolidado” o seu percurso na produção científica e mão de obra qualificada – como o governo enfatizara em seus discursos, ora a ênfase “natural” é o apoio em larga escala às atividades de P&D.

Tal direcionamento, no mínimo, foi inconsequente, fruto indiscutível de uma política centrada no desdobramento da política neoliberal do governo tucano que fragilizou um pouco mais a universidade, que já sofrera uma considerável desassistência no período de 1995-1998 e um decréscimo considerável na evolução dos recursos para o desenvolvimento de suas atividades.

QUADRO 2

EVOLUÇÃO DE RECURSOS PARA O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO ENTRE 1995 e 1998

MODALIDADE/ANO	1995 (R\$/AUTORIZADO)	1996	1997	1998
Ensino Superior	6,3 bilhões	5,4 bilhões	5,2 bilhões	4,5 bilhões
Ensino de Pós-Graduação	1,05 bilhão	918 milhões	744 milhões	731 milhões

FONTE: BALDIJÃO, C. E. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 1998.

Depois de participar de todos os trabalhos da reunião em 26/05/1999, Bresser Pereira participou de uma entrevista, como foi citado, após dois dias para a SBPC (28/05/1999), na qual justifica, a seu ver, o motivo de não se investir em larga escala em C&T no Nordeste, como se procede no eixo centro-sul. Ao utilizar trocadilhos e palavras pouco amistosas para sua justificativa, ele armou o desmantelamento dos planos traçados para o MCT até então, pelo menos sob sua liderança. Dias depois, tal declaração causou um desconforto tão acentuado para a comunidade científica brasileira, em especial a comunidade científica do Nordeste e políticos,

que sua posição como ministro era insustentável¹¹, e Fernando Henrique tomou providências imediatas para sua substituição, para não sofrer maiores impactos e perda de apoio político.

Desta maneira, a sua breve gestão (sete meses) foi até julho de 1999, mais precisamente no dia 21, quando procedeu ao discurso de despedida do ministério, sendo substituído por Ronaldo Sardenberg – o novo ministro. Até este momento, a C&T no Brasil ainda estava sob o desenvolvimento do PPA da gestão anterior e caberia ao novo ministro Ronaldo Sardenberg a condução dos trabalhos para a elaboração e conclusão do PPA/C&T 2000-2003. Sardenberg, um diplomata brasileiro, caracterizava-se como um forte nome para este ministério, inclusive era muito respeitado pela classe política e a comunidade acadêmica, que o receberam como ministro de forma resabiada. No cerimonial de despedida de Bresser Pereira, Ronaldo Sardenberg fez o seu discurso de empossamento como ministro do MCT, listando os principais comprometimentos para a gestão de FHC em andamento. Dentre eles o ministro enfatizou (os sublinhados são do pesquisador):

- “(...) um claro compromisso de gastar os recursos – o dinheiro que pertence ao povo – da maneira mais responsável e comedida possível, sem desperdícios. Implica no compromisso de equacionar as despesas em harmonia com as prioridades governamentais e de definir uma alocação estratégica dos recursos de modo a assegurar o seu emprego produtivo. Não hesitarei em cumprir essa tarefa”.
- “Alertou-nos, também, o Presidente, para o fato de que será necessário concentrar atenção em projetos que signifiquem definição de rumos. Essa diretriz será seguida, ao mesmo tempo em que o MCT fomentará outros programas de pesquisa em campos de relevante interesse social e político”.
- “O Ministro Bresser, aqui ao meu lado, já havia realçado que a capacidade científica, em nosso País, é no fundamental, um papel de Estado e, complementarmente, de empresas, enquanto promover o desenvolvimento e inovação tecnológica são tarefas primordiais das empresas que ao Estado cabe complementar”.

11 Aconteceram muitas manifestações da comunidade científica nordestina e do Brasil como um todo solicitando que o ministro tivesse o bom senso de rever o que havia falado, pois soara como discriminatório e nada razoável o juízo que se fazia daquele setor para o Nordeste e com palavras pejorativas indicando a “incompetência” científica como uma delas. A posteriori, por conta da repercussão que acontecera, ele afirmou que havia sido mal interpretado.

- “Outro aspecto muito relevante, que não devo deixar de sublinhar, é o de assegurar financiamento estável para as nossas atividades, o que estará predicado em múltiplos entendimentos dentro do Executivo federal e no fortalecimento de parcerias, muitas das quais já existem, em nível estadual e municipal, além de outras possibilidades junto a variados setores da economia. Para explorar novas alternativas, fortalecerei os contatos com os Estados da federação.

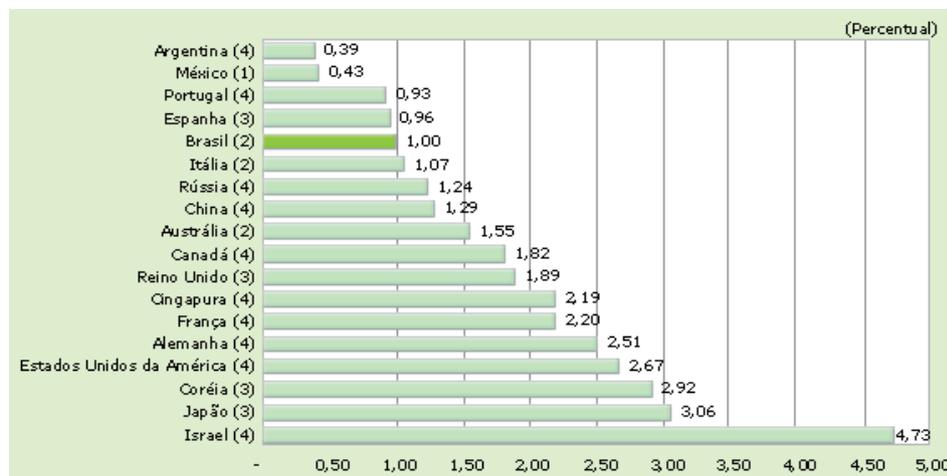
Nestes quatro pontos destacados estava expresso o raio de ação que o novo ministro teria a incumbência de encaminhar, além da imagem não muito promissora da primeira gestão FHC para o setor de C&T e o desafeto causado pelo ministro Bresser Pereira quanto aos investimentos em C&T para o Nordeste; estratégias diferenciadas que contemplassem a orientação de uma política de C&T que, por sua vez, implicasse continuidade, confiabilidade e asseguramento de recursos viabilizadores à execução das metas que estariam contidas no PPA/C&T 2000-2003 e demais iniciativas do ministério para a pesquisa nacional. Vale destacar que a inovação como elemento “novo” já estava incorporada ao discurso do novo ministro, mesmo porque fazia parte dos debates tanto da comunidade científica quanto na dimensão do colegiado político e iniciativa privada.

Acompanhando o quadro dos debates até então gestados no processo de constituição da C&T no governo FHC, Sardenberg enfocou este, dentre outros pontos, como os próprios fundos setoriais, como a orientação motriz de sua gestão à frente do Ministério da Ciência e Tecnologia – o que por certo seria um avanço em nível de PCT brasileira, pelo menos em nível de posterior legislação, mas que, por outro lado, enfatizou, como já estabelecido por FHC e Bresser Pereira, muito mais as atividades de P&D do que a ciência básica.

Isto comprometeu de forma invertida o discurso que fizera por ocasião de sua posse, tomando “o desenvolvimento e a inovação como tarefas do Estado, cabendo à Empresa complementar”. Tanto que, posteriormente, em relação ao período anterior, até o ano de 2000 (quando o PPA/C&T tinha sido aprovado), o quadro de investimentos em P&D ficou até ali com um crescimento¹² de 0,1%, conforme o gráfico 4:

12 E a tendência para P&D era aumentar cada vez mais, mas da contrapartida da iniciativa privada não haveria crescimento tão substancial, pois de 0,3% de participação iria para 0,4%, enquanto que o governo bancaria 0,6%.

GRÁFICO 4
DISPÊNDIOS NACIONAIS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO
(P&D), EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB), PAÍSES
SELECIONADOS, EM ANOS MAIS RECENTES DISPONÍVEIS



FONTE: Organisation for Economic Co-operation and Development, Main Science and Technology Indicators, November 2003 e Brasil: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). (Extração especial realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro); Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - 2000 e para população residente: www2.ibge.gov.br/pub/Estimativas_Projecoes_Populacao/Estimativas_1980_2010/Estimativas_e_taxas_1980_2010.zip, extraído em 13/04/2004. The World Development Indicators (WDI). Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência e Tecnologia.) Notas: 1) 1999; 2) 2000; 3) 2001 e 4) 2002.

É claro que Sardenberg encamparia “as prioridades governamentais” e estas não estavam muito afinadas com a pesquisa acadêmica; projetava-se, portanto, um descompasso embrionário na proposição e operacionalização ministerial, de forma situada, e governamental, de forma geral. Neste processo de transição havia que se considerar que as propostas do PPA/C&T deveriam levar em conta o enfraquecimento do Real em relação ao plano de metas para contenção da inflação em andamento desde aquele ano (1999), como se observa no Encarte 02.

REAL FRACO AFETA A META DE INFLAÇÃO

Criado em 1999, o sistema de metas de inflação não conseguiu frear a alta dos preços nos últimos quatro anos. A vulnerabilidade externa do Brasil é apontada como um dos principais obstáculos à eficácia do regime durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo estimativas do mercado, o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) deve registrar uma alta de aproximadamente 6,5% neste ano. Caso a projeção se confirme, a inflação acumulada entre 1999 e 2002 ficará em 32,4%. Essa alta dos preços não se compara à hiperinflação observada antes do Plano Real. Mas está bem acima da meta fixada pelo governo, de 23,2% para o período. A distância entre a inflação projetada pelas metas do governo e o resultado efetivamente ocorrido é consequência, principalmente, da alta do dólar. No ano passado, a inflação ficou em 7,67%, enquanto a meta era de 4%. A alta de 20,9% registrada pelo dólar no período foi responsável por 2,9 pontos percentuais desse aumento, segundo o BC. Neste ano, a moeda dos EUA já subiu mais de 40%. (...) "As fraquezas do desempenho do sistema se deveram mais ao contexto geral da economia brasileira, muito vulnerável a todo tipo de choques, do que ao sistema de metas inflacionárias em si", afirma o economista Fernando Cardim, professor da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Para o ex-diretor do BC Sérgio Werlang, um dos idealizadores do sistema de metas adotado no país, a inflação ficou acima do esperado pelo governo porque os objetivos traçados foram muito otimistas. "As metas colocadas eram apertadas. Foi um exagero", diz. Em relação a políticas de controle de inflação, os oito anos do governo FHC se dividem em duas partes: no primeiro mandato (1995-1998), a estabilidade era perseguida pela âncora cambial, em que a cotação do dólar era controlada pelo governo e ficava próxima de R\$ 1 ou dentro da variação de um piso e de um teto. Diante das pressões do mercado, o governo foi obrigado a abandonar o câmbio controlado em janeiro de 1999. De lá para cá, o controle da inflação é feito por meio do sistema de metas de inflação. A cotação do dólar flutua de acordo com os humores do mercado. As intervenções do BC são para evitar grandes oscilações na taxa da moeda americana.

NEY HAYASHI DA CRUZ da Folha de S.Paulo, em Brasília
Disponível em www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u55899.shtml
Acessado em 02.06.2005 (Sublinhados do pesquisador)

E o cuidado governamental para a aprovação e implementação do PPA estava atento a estas questões, principalmente por causa do quadro da gestão anterior. Havia que se traçar uma planificação comedida e com lastro suficiente para, pelo menos, firmar-se em meio às possíveis crises econômicas internacionais. Desta maneira, o PPA 2000-2003 foi aprovado pelo Congresso, recebendo o mesmo nome da Proposta de governo lançada em 1998 – “Avança Brasil” – para a Presidência da República, tendo as diretrizes daquela proposta como fio condutor de seu Plano Plurianual¹³ (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000). É oportuno o destaque dos quatro

13 É oportuno destacar que no dia 31 de agosto de 1999 foi lançado o Plano Plurianual de Investimentos (2000-2003), elaborado pela equipe do Ministério do Planejamento, sob a liderança do Ministro Martus Tavares.

eixos mobilizadores do Plano Plurianual que deveriam orientar os programas estratégicos em cada ministério e para cada setor do governo:

- Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado.
- Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda.
- Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social.
- Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.
- Reduzir as desigualdades inter-regionais.
- Promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

Orientados por estes eixos, foram traçados 28 objetivos para serem alcançados pelo PPA até o final de sua vigência (2003 – Sublinhado pelo pesquisador):

1. Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável
2. Sanear as finanças públicas
3. Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional
4. Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002
5. Aumentar a competitividade do agronegócio
6. Desenvolver a indústria do turismo
7. Desenvolver a indústria cultural
8. Promover a modernização da infraestrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes
9. Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno
10. Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego
11. Melhorar a gestão ambiental
12. Ampliar a capacidade de inovação
13. Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais
14. Ofertar escola de qualidade para todos

15. Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde
16. Combater a fome
17. Reduzir a mortalidade infantil
18. Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente
19. Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social
20. Promover o desenvolvimento integrado do campo
21. Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas
22. Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes
23. Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades
24. Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos
25. Promover a cultura para fortalecer a cidadania
26. Promover a garantia dos direitos humanos
27. Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento
28. Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência

Sabidamente estes pontos tencionavam minorar o quadro gerado pela instabilidade econômica na qual o país estava envolvido, mesmo diante do controle inflacionário que penalizara em muito, tanto a dimensão infraestrutural para a população quanto os investimentos em setores estratégicos do país; agravado pelo processo de abertura mais acentuada mercado ao capital estrangeiro “como nunca houve antes” e o processo de privatização, utilizado até como justificativa para atender a solicitações de setores específicos como no caso da C&T. Neste caso específico Pacheco (2005) apontara que realmente o setor estava fragilizado e comprometido ao término da primeira gestão de FHC e início da segunda, tendo em vista pelo menos 08 pontos que passa a enumerar:

1. instabilidade econômica das décadas de oitenta e noventa, marcadas por períodos curtos de crescimento e conjunturas recessivas ou de baixo crescimento;

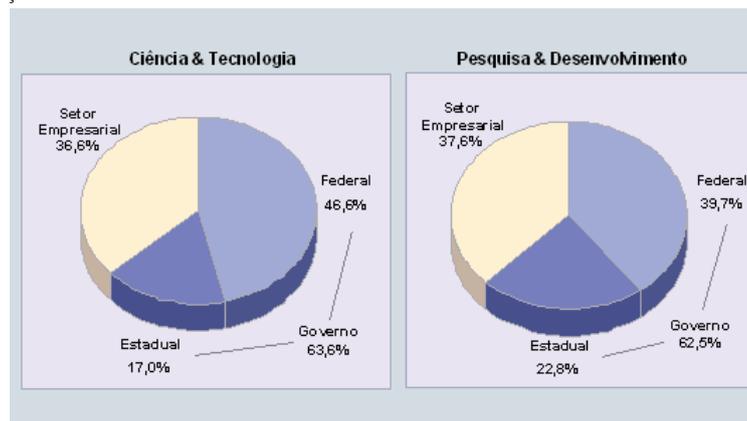
2. orientações de curto prazo das políticas econômicas das décadas de oitenta e noventa, fortemente presas nas dimensões, primeiro, da crise da dívida, e, segundo, da estabilização econômica e controle da inflação;
3. recorrente pressão fiscal sobre o setor público e crise do setor produtivo estatal, que culminaria na privatização de grande parte dessas atividades;
4. debilidade da estrutura patrimonial e da escala dos grupos nacionais privados, voltados principalmente para os mercados internos;
5. escassa cooperação entre empresas de um mesmo segmento ou entre fornecedores e compradores, dentro de uma mesma cadeia produtiva;
6. débil inserção internacional da empresa brasileira e das subsidiárias estrangeiras em atividade no Brasil, que operaram durante muito tempo em ambientes de baixa competição e sem grandes esforços de melhoria de produtos e processos;
7. ausência e fragilidade de um sistema de institutos de pesquisa não universitário e predomínio de lógicas acadêmicas nos poucos institutos não universitários;
8. inadequação do aparato institucional de política de C&T, mesmo após a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia, que fragmenta a ação do Governo Federal e, de certa maneira, isola essa temática dos demais temas econômicos.

Estes pontos, contemplados num documento denominado “Aceleração do Esforço Nacional em C&T” em 1999 tinham como fio condutor o diagnóstico de que o Sistema de C&T no Brasil era excessivamente acadêmico, necessitando de orientações e reorientações que envolvessem o MCT, MEC, MDIC, MRE, MF e MOG por meio de fóruns que propusessem ações efetivas para planificar a PCT por meio de articulação mais proximal com a ciência aplicada de viés tecnológico, principalmente envolvendo a participação de empreendedores privados. Ainda neste documento foi enfatizado que a problemática da C&T nacional não se fechava somente na falta de recursos, tendo em vista muitos desafios que solicitavam encaminhamentos concretos. Tais desafios, debatidos por ocasião da elaboração do PPA/C&T (2000-2003), eram os seguintes:

1. a base instalada de C&T é ainda insuficiente em termos quantitativos, como revelam indicadores relativos à população e ao produto;
2. há forte dissociação entre a capacidade instalada (marcadamente acadêmica) e as necessidades de inovação do setor produtivo;
3. há reduzido investimento privado em P&D e praticamente inexistente um marco legal e tributário favorável à inovação nas empresas;
4. os instrumentos convencionais de financiamento do desenvolvimento tecnológico e da infraestrutura tecnológica do País se esgotaram;
5. há pequena inserção do sistema de C&T na solução dos grandes problemas nacionais, como pobreza, saúde, educação, violência, desemprego, meio ambiente e desequilíbrio regional;
6. existe ainda baixa capacidade de coordenação e articulação das ações setoriais (progressivamente descentralizadas) em C&T e P&D;
7. é preciso priorizar e focalizar os recursos existentes nas áreas críticas e dentro das diversas áreas em tecnologias e processos-chave capazes de apresentar resultados efetivos para o País.

No encaminhamento das discussões propostas pelo documento, encabeçadas pelo ministro da C&T Ronaldo Sardenberg e pelo secretário executivo do MCT Carlos Américo Pacheco, havia que se pensar outra projeção de P&D, tendo em vista que até então (1999), a distribuição dos recursos para C&T e P&D pesava acentuadamente no orçamento público, distribuídos conforme o gráfico 25:

GRÁFICO 5
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS EM C&T E P&D NO BRASIL – 1999



FONTE: MCT (2005)

Era necessário mudar o quadro, principalmente na orientação do PPA/C&T (2000-2003) quanto à realidade diagnosticada e, neste sentido, pelo entendimento da própria equipe do embaixador Ronaldo Sardenberg (ministro do MCT) havia muito que se reconstruir. Sabia-se que um sistema de C&T não se consolida por sua autossuficiência e que medidas estrategicamente planejadas deveriam ser delineadas, até por conta do que não foi e deveria ter sido planejado e realizado de forma explícita. Portanto, a partir do documento do MCT “A aceleração do esforço nacional de C&T, foram propostos três eixos que deveriam fazer frente aos desafios listados e a indução de maior participação da iniciativa privada no setor de P&D:

- Elaborar e implementar uma clara **Política Nacional de C&T** de longo prazo que defina setores estratégicos e estabeleça metas e critérios de avaliação de resultados;
- Reestabelecer um sistema de **incentivo amplo ao desenvolvimento tecnológico empresarial** (incentivos fiscais, recursos humanos, crédito, etc.)

- Construir um **novo padrão de financiamento** capaz de responder às necessidades crescentes de investimentos em C&T, e que inclusive contemple fontes novas de recursos, haja vista a necessidade de levar adiante o ajuste fiscal em curso.”¹⁴

De uma forma bem consciente Carlos Américo Pacheco (2005) observava que havia uma emergência na reorientação desta nova política proposta, principalmente pela notória instabilidade de recursos para o setor de C&T, isto gerado em grande parte, no seu entendimento, pelos problemas fiscais que inibiam muito uma inversão mais contínua e perene neste sentido. Medidas de curto prazo sem uma PCT explícita, até invertendo substanciais recursos para o setor não resolveria a questão, pois sem aquela as oscilações de inversão continuariam, não havendo estabilidade e consistência para o desenvolvimento de projetos do setor e, conseqüentemente, comprometendo a eficácia do gasto. Por outro lado, a equipe ministerial, sob a liderança de Ronaldo Sardenberg e assessoria direta de Carlos Américo Pacheco, arrolava outros pontos como corrosivos no processo de consolidação de uma Política Nacional de C&T&I no Brasil.

Estes pontos caracterizavam a assunção da debilidade histórica no processo de constituição e não priorização do setor em relação à elaboração e implantação de PCTs em projeção de continuidade nos planos de governo e fontes estáveis de financiamento, dentre outros. Neste desdobramento, seria muito ingênuo não considerar o quadro gestado pelo governo FHC nesta orientação, portanto, aos poucos, à medida que era necessário consolidar um quadro novo de C&T&I no Brasil para a segunda gestão de FHC, ficava mais explícito o dissabor causado pelo governo tucano, especificamente para C&T e P&D. Indubitavelmente não se tratou de um discurso explicitado pelo ministro Ronaldo Sardenberg ou sua equipe, mas de uma forma implícita ao expor o quadro concreto do setor observava-se que os dados denunciavam por si mesmos tal descompasso, como se pode observar no encarte 08, que consta da justificativa do PPA/C&T 2000-2003:

14 Ministério de Ciência e Tecnologia, A Aceleração do Esforço Nacional de C&T , 1.999, p. 11-12.

PLANO PLURIANUAL 2000-2003

O diagnóstico do PPA reconhece que o Brasil possui uma organização institucional de CT&I diversificada e conta com uma capacidade técnico-científica importante, especialmente em termos de América Latina. Reconhece, também, que essa capacidade está muito aquém daquela disponível nos países com maior tradição no progresso científico e tecnológico e que o sistema brasileiro de C&T é incompleto e apresenta deficiências de coordenação. As principais barreiras dizem respeito à ausência de mecanismos de retroalimentação do sistema, inclusive no que diz respeito à avaliação de desempenho das instituições, à definição nem sempre precisa do papel das agências de fomento, de modo a dar conta da complexidade do processo de desenvolvimento científico e tecnológico, e à administração não autônoma dos institutos de pesquisa e universidades, que dificulta a modernização de suas atividades, a articulação com o setor privado, e uma melhor gestão de seus recursos humanos, materiais e financeiros, além dos bens intangíveis.

Plano Plurianual 2000-2003, Disponível em:
<<ftp://ftp.mct.gov.br/unidades/gabin/livroverde/PDF/cap1.pdf>>
Acesso em: 10 jun. 2005(Sublinhado pelo pesquisador)

O PPA/C&T 2000-2003 propunha como diretriz, até o ano final de sua proposta, atingir os objetivos traçados para C&T&I, acomodando-os em três eixos de programas que deveriam dar conta de corrigir o diagnóstico explicitado do setor e que careceriam de priorização, dadas as desfavoráveis interfaces que obstaculizavam o seu desdobramento. Os eixos dos programas ou os programas propriamente ditos foram assim denominados:

- a) **programas instrumentais** – que deveriam se orientar pela promoção de incentivos basilares na formação de quadro de pessoal qualificado para o setor, bem como dos instrumentais técnicos necessários articulados à inovação como ponto transversal;
- b) **programas horizontais** – incentivo ao desenvolvimento de serviços tecnológicos em toda a base infraestrutural do país e à promoção da regionalização da inovação como indutora de soluções a curto, médio e longo prazos para as demandas sociais que solicitassem;
- c) **programas temáticos** – tratava-se da listagem de priorização dos programas para C&T&I. Pela ordem todos os esforços seriam dirigidos para cada programa identificado como estratégico no processo de desenvolvimento do setor, com um redobrado olhar para a Pesquisa & Desenvolvimento, com a devida participação da iniciativa privada, que deveria, como “implicação natural” aumentar o seu percentual de inversão para o setor e ser corresponsável na indução de novos fundos para investimentos no campo da pesquisa aplicada.

De forma pontual estes programas contemplavam os pontos centrais da PCT de Fernando Henrique Cardoso em sua segunda gestão, conforme apresenta o Quadro 3:

QUADRO 3:

PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL/C&T&I 2000-2003
<p>Instrumentais</p> <ul style="list-style-type: none">•Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa•Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico•Inovação para Competitividade
<p>Horizontais</p> <ul style="list-style-type: none">•Desenvolvimento de Serviços Tecnológicos•Sistemas Locais de Inovação
<p>Temáticos</p> <ul style="list-style-type: none">•Aplicações Nucleares na Área Médica•Desenvolvimento Tecnológico na Área Nuclear•Produção de Componentes e Insumos para a Indústria Nuclear e de Alta Tecnologia•Segurança Nuclear•Fomento à Pesquisa em Saúde•Ciência e Tecnologia para o Agronegócio•Promoção do Desenvolvimento Tecnológico no Setor Petrolífero•Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas•Biotecnologia e Recursos Genéticos•Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico•Climatologia, Meteorologia e Hidrologia•Mudanças Climáticas•Nacional de Atividades Espaciais•Sociedade da Informação•Produção de Equipamentos para a Indústria Pesada•Programa de Apoio Administrativo

FONTE: Silva & Melo (2001)

De maneira sumarizada a principal convergência do PPA para o setor estava assentada em quatro pontos convergentes:

- ampliar e aprimorar a base técnico-científica nacional;
- ampliar o volume de recursos destinados à C&T e assegurar sua sustentabilidade, por meio da criação dos fundos setoriais;
- reduzir a concentração regional das atividades de C&T;
- estimular o maior envolvimento do setor privado nas atividades de C&T.

Certamente a grande ênfase em P&D no PPA/C&T&I centrava-se no crescimento e indução das parcerias público-privadas objetivando o fomento e financiamento do setor de forma estável e contínua. Sem dúvida alguma era uma iniciativa significativa em relação ao dissabor da gestão anterior para o setor. Tal iniciativa fora gerada, no entanto, no contexto da privatização, que por sua vez respondia aos delineamentos neoliberais, encampados com maior ênfase a partir do Consenso de Washington, ainda na primeira gestão de FHC. O ponto nodal que caracterizava esta afirmação estava na priorização de P&D, portanto, uma parcela do setor de C&T, ficando esta última com menor cuidado de forma geral ou numa “priorização secundária” frente aos desafios que o sistema de C&T solicitava em nível de respostas e orientação.

Esta lógica de priorização foi incorporada em discursos variados do Ministro da C&T, Ronaldo Sardenberg, pelo Secretário Executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco, pelo apoio do então reitor da Unicamp Carlos Henrique Brito da Cruz e, ao final do mandato, de uma forma explícita, pelo próprio FHC. Como exemplo, na Ata da reunião MCT/CCT de 17/02/2000, disponível em: http://www.mct.gov.br/cct/atasreuni_2.htm, o secretário executivo Carlos Pacheco destacou que três esforços ou desafios mereciam atenção especial na priorização do PPA do MCT para o período 2000-2003, por ele elencados (sublinhados pelo pesquisador):

1º – priorização das ações do MCT, o que se reflete na alocação de recursos que o Ministério empreendeu para os próximos quatro anos, tendo sido a definição das prioridades

dada a partir dos grandes objetivos do documento de orientação estratégica do PPA do MCT (definição de principais programas e principais ações);

2º – entendimento da P&D empresarial como aspecto central da agenda econômica do país;

3º – busca de um novo padrão de financiamento que reflita a mudança da política de C&T: ênfase em P&D, maior articulação com setor privado, busca de resultados e avaliação permanente desses resultados.

Aqui vale uma breve reflexão para o desdobramento do novo quadro que se queria inaugurar no MCT na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, lembrando que o PPA ainda não tinha sido aprovado e que a referida pauta da reunião estava sob a apreciação dos Conselheiros do CCT. Como destacado pelo Secretário Executivo do MCT, o governo tinha feito sua opção de priorização e, passando muito superficialmente, falava-se da importância da articulação universidade-empresa e como o novo referencial, a inovação, deveria ser encaminhada neste sentido. Ora, o que chama a atenção nesta consideração não é a junção de esforços destes segmentos, embora o discurso tentasse convencer do contrário, mas a assunção de que a Inovação tecnológica seria matéria e local privilegiado da empresa, não cabendo à universidade o encampamento deste esforço, já que sua contribuição seria tão somente fornecer a formação necessária para o quadro especializado que os formados, agora sim, empregariam nestas empresas.

Desta maneira, percebe-se de forma patente o descompasso do próprio discurso que, de forma “tênue”, tenta aproximar a empresa da universidade, mas que faz questão de especificar limites de atuação de cada um dos setores, não participando a interação, mas predefinindo funções e grau de abrangência.

Isto foi exatamente assumido por Fernando Henrique Cardoso quando declarou em entrevista ao jornal *O Estado de S.Paulo* em 2002 que este tinha sido o vetor de sua ação governamental para o desenvolvimento da C&T (Disponível em: <www.revistapesquisa.fapesp.br/show.php?lang=pt&id=news.cienciaemdia..20021108594>. Acesso em 02 jan. 2005) e que a preocupação central de seu governo era melhorar a qualidade e produtividade da empresa nacional. Nesta mesma entrevista, ele falava da importância da complementaridade entre empresa e universidade não como algo promovido pelo seu governo, mas como uma realidade que se desejava como o ideal no desenvolvimento científico e tecnológico. O caminho delineado por

ele no final do governo era o que necessitava ser de fato desenvolvido na travessia, não na chegada do fim, como “conselho e alerta” aos setores preocupados com este tema.

Na proposição dos fundos setoriais e a inovação como elementos prioritários da agenda governamental para o desenvolvimento do PPA/C&T&I, vale destacar a fala pontual do Conselheiro Paulo Haddad na Ata da reunião MCT/CCT de 17/02/2000, tecendo sua preocupação quanto ao desdobramento do que se chamava prioritário e as fontes necessárias para fazer operacionalizá-lo:

[...] quando uma sociedade se torna mais complexa, a agenda de prioridades daquela sociedade tende a se diversificar. A agenda de prioridades vai se aprofundando dentro de cada tema. Então, para saber qual o grau de prioridade que um segmento, como C&T, tem no contexto geral de uma administração é necessário fazer uma distinção entre prioridade potencial – que está programada para o futuro, e prioridade efetiva. A prioridade potencial pode ser lida no PPA, por exemplo, e se consubstancia, em geral, através de um programa específico. Já a prioridade efetiva se mede no contexto de uma fase de corte de gastos e não numa fase de prosperidade. Na prática, a diferença entre a prioridade potencial e a prioridade efetiva pode ser constatada na diferença entre o programado e o efetivamente executado em termos de orçamento. Outra maneira de verificar esta diferença é por ocasião de cortes gerais diferenciados no orçamento. Aqui, no caso das prioridades efetivas, os cortes são inferiores aos cortes médios praticados.

Em sua fala Haddad questionava sobre a eleição das prioridades efetivas na área de Ciência e Tecnologia para o Brasil que convergiam para sua operacionalização por meio de três aportes de recursos (orçamento fiscal, despesa tributária e captação de recursos externos, com a respectiva contrapartida fiscal) e de uma forma até histórica não havia coesão entre o que se programava para o setor e o que era efetivamente liberado, havendo, portanto, um distanciamento entre a prioridade efetiva e a prioridade potencial.

A preocupação do Conselheiro era muito pontual quanto ao alerta sobre o financiamento do setor. O PPA/C&T&I propunha caminhos, eixos, diretrizes e uma nova maneira ou, como preferia a equipe ministerial, “Reformas no processo de financiamento da C&T 1999-2002, que realmente precisavam ser efetuadas, mas com o cuidado de centrar o “prioritário” dentro de um enfoque agregador e não segregador. Dito de outra forma era muito nefasto colocar simplesmente a P&D como ponto nevrálgico do governo, deixando de lado a pesquisa

acadêmica, que com muitas explicações era defendida, principalmente quanto ao discurso da interação empresa-universidade¹⁵.

Discursar sobre e tomar caminhos antagônicos foi o norte seguido, o que acarretaria a continuidade de uma política que priorizava o privado ao público (mesmo com a preconização das parcerias público-privadas), mesmo ao se reconhecer a importância da cooperação entre estes atores. Ora, como representantes de um governo, diga-se de passagem, que assumiram um compromisso perante a instituição acadêmica, enquanto docentes do ensino superior, definir como ilusória a conciliação citada é um ponto instigante, principalmente pelo olhar linearista do mercado e do mundo globalizado que foi incorporado às suas deliberações.

Este processo realmente foi levado a cabo pela segunda gestão do governo FHC, tendo os fundos setoriais como mola propulsora que deveria se projetar como a solucionadora da problemática de fomento e financiamento induzido da P&D, como poderá ser acompanhado na próxima seção.

1.1.1.3. Fontes de financiamento para C&T&I na segunda gestão FHC

A opção pela P&D fora ratificada pela equipe ministerial e encontrou respaldo nos Conselheiros do CCT¹⁶. Como se observou nas seções anteriores, a preocupação do que se falava em nível de integração empresa-universidade ficaria apenas num discurso implícito e delimi-

15 O próprio Carlos Pacheco encampava esta lógica observando que: a Universidade não pode – nem irá – substituir o esforço da empresa. Esta também não irá financiar a Universidade. Trata-se de modificar o ambiente em que se situam e reforçar a cooperação. A política de muitos países está centrada em novas formas de parceria, entre empresas, em redes acadêmicas ou entre empresas e Universidades. Além de financiar empresas, projeto por projeto, enfatizam-se ações amplas, que criem um ambiente inovador. Estou absolutamente convencido da importância de aproximar esses atores. O dilema macroeconômico reforça essa tese. Se, a curto prazo, é difícil mudar as políticas de metas inflacionárias e o câmbio flexível, também é ilusório esperar conciliá-las com as aspirações nacionais. (Disp. em: <http://anprotec.org.br/anpronews/artigos/conhecimento_e_pol_tecnologica.htm>. Acesso em: 20 abr. 2005)

16 O CCT é composto pelo Presidente da República, que o preside, por oito Ministros de Estado (Ministros da Defesa, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Educação, da Fazenda, da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Relações Exteriores), além do Ministro da Ciência e Tecnologia (Secretário do Conselho) e oito representantes da comunidade científica e do setor empresarial. Esse Conselho é diretamente responsável pela assessoria, ao Presidente da República, na formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. (NEVES, 2002)

tador de abrangência: para a universidade – a dimensão contemplativa do conhecimento; para a empresa – a dimensão de aplicação e geração de novos produtos e serviços. Mas ainda havia que se definir a estrutura e funcionamento das fontes de fomento e financiamento da chamada “Reforma da Política nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil (1999-2002)”.

Um termo muito utilizado no desdobramento do processo e implantação da “Reforma” é a palavra “receita”. Sabe-se que as receitas implicam pouca ou nenhuma flexibilidade quanto à composição dos “ingredientes”, e a maneira de “prepará-los” implica em pacotes herméticos que, esperasse, desembocarão em resultados plenamente previstos pelo planejamento. Propunha-se os fundos setoriais como receitas para o fomento e financiamento de atividades voltadas para P&D, como maneira de descentralizar e induzir investimentos para o setor. Para preparar esta receita e mesmo explicá-la o MCT em março de 2001 lançou uma “Cartilha” dos Fundos Setoriais denominada “Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: uma estratégia de desenvolvimento nacional”, um documento com 33 páginas, que mesmo antes de sua introdução apresentou uma epígrafe (MCT, 2001, p.3) que sintetizava o desdobramento do conteúdo que viria em seguida:

A criação dos Fundos Setoriais é a primeira resposta aos desafios que o país tem de enfrentar. Além de definir uma política nacional de C&T, clara e de longo prazo, o Brasil precisa realizar, simultaneamente, mais dois grandes esforços: incentivar o desenvolvimento tecnológico empresarial, um dos pontos centrais da agenda de C&T, e construir um novo padrão de financiamento, capaz de responder às necessidades crescentes de investimentos em C&T, que contemple, inclusive, novas fontes de recursos (Sublinhado pelo pesquisador).

A criação dos Fundos Setoriais certamente foi uma das primeiras respostas do próprio governo federal (FHC) em nível de “priorização” da C&T em pelo menos cinco anos desde sua inauguração na primeira gestão. Aos poucos duas dimensões se deflagram neste documento: por um lado, a assunção de que o país carecia de fato da definição de uma política nacional de C&T¹⁷ que encampasse as “prioridades” como “prioridades” e garantisse planejamento, con-

17 Vale destacar que se defendia que o Brasil já tinha definido ao longo de sua trajetória histórica um modelo de Política C&T, principalmente na primeira gestão. Por ocasião da gestão Ronaldo Sardenberg e Carlos Pacheco observou-se que isto ainda estava por acontecer e, de fato, colocaram este assunto em discussão. Neste sentido, este ponto foi um passo importante para o MCT, uma vez que os problemas só serão resolvidos quando notados.

tinuidade, financiamento e fomento da C&T; por outro lado, apontava-se a orientação desta nova “Reforma” como ponto central da agenda de C&T: o desenvolvimento tecnológico empresarial e a construção de um novo padrão de financiamento para este setor.

Não se está afirmando a menoridade do setor, muito pelo contrário, mas o perigo de um discurso que se orienta pela priorização de uma parcela em detrimento do todo, principalmente quando se tem um Sistema Nacional de Pós-Graduação que solicita ser pensado nesta convergência e que já sofrera o sucateamento e a posição secundária na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso – e ao que tudo indicava a situação lamentavelmente deveria permanecer. A meta central da instituição dos Fundos Setoriais de desenvolvimento científico, conforme a cartilha, era:

- a) prover a estabilidade das fontes de financiamento evitando as restrições de recursos para a C&T mediante desequilíbrios das finanças públicas, abandono e desmantelamento de grupos de pesquisa;
- b) assegurar um modelo transparente de gestão de programas, ouvidos os segmentos sociais interessados, com maior destinação e aplicação de recursos em C&T;
- c) constituir um Centro de Estudos e Gestão Estratégica que, juntamente com os Comitês Gestores, deveria atuar como colaborador na formulação de estratégias e levantamento de prioridades para aplicação em programas de C&T&I dos Fundos Setoriais;
- d) promoção da interação entre universidade e empresas por meio do incentivo de um Fundo Setorial chamado Verde-Amarelo, que deveria ampliar e induzir investimentos das empresas em inovações tecnológicas desenvolvendo parcerias com a universidade.

Admite-se na cartilha que a criação dos Fundos Setoriais deu-se contingenciada pelo processo de privatização e desregulamentação das atividades de infraestrutura do país¹⁸. Certamente cumpria-

18 A este respeito Carlos Pacheco (2004, p.11) afirmava que “O primeiro grande conjunto de Leis se refere à criação dos chamados Fundos Setoriais, que nada mais são do que receitas vinculadas a um fim específico, ou seja, o ‘desenvolvimento científico e tecnológico’ de um determinado setor. A história específica, as fontes de receitas e até mesmo os mecanismos de gestão particulares, são ligeiramente distintos fundo a fundo. Mas sua origem remonta, em primeiro lugar, ao contexto da privatização de segmentos do setor público estatal; e, em segundo lugar, à própria necessidade de fazer uma reforma da sistemática de financiamento das atividades de C&T no Brasil” (Sublinhado pelo pesquisador).

-se o itinerário da agenda neoliberal que, esperava-se, com forte amparo da iniciativa privada, induziria recursos para o setor de C&T&I, mais particularmente a P&D. Tais recursos seriam:

(...) oriundos de contribuições incidentes sobre o faturamento de empresas e/ou sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União. Em parte, as receitas que alimentarão os Fundos já são previstas e cobradas; apenas não estão sendo aplicadas em ciência e tecnologia. Neste caso, não representam, portanto ônus adicional que induza as empresas a reivindicar aumentos de tarifas ou preços (MCT, 2001, p.14).

O órgão alocador de recursos dos Fundos Setoriais seria o FNDCT (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) que, segundo Pacheco (2004, p.11), funcionaria como um “guarda-chuva” que abrigaria quase todos (com exceção dos recursos do FUNTTEL – um fundo contábil criado por lei, tal como o FNDCT) os chamados “Fundos Setoriais”, caracterizados como programações específicas do FNDCT apresentando contabilidade e dotação orçamentária diferentes, mas no rol de pertinência daquele. A fundamentação legal para a criação dos fundos setoriais assentou-se na Constituição Federal de 1988, no Capítulo V – Da Ciência e Tecnologia, artigos 218 e 219, conforme seguem:

Artigo 218 – O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia e concederá aos que dela se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Artigo 219 – O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e autonomia tecnológica da Nação, nos termos de lei federal. (Constituição Federal, 1988, p. 50 – Sublinhado pelo pesquisador)

Uma vez reunidas as condições favoráveis para implementação dos Fundos Setoriais, o Governo FHC, por meio do Ministro do MCT Ronaldo Sardenberg e do seu Secretário Executivo Carlos Américo Pacheco, inauguram uma nova base legal de fomento à atividade de Pesquisa e Desenvolvimento no Brasil. Neste sentido tratou-se de um grande trabalho de engenharia na organização dos Fundos Setoriais. O foco de cada Fundo Setorial, bem como os resultados esperados, a Agência de Execução dos mesmos e a origem dos recursos foram definidos conforme se observa no quadro 7.

QUADRO 4
A ENGENHARIA DOS FUNDOS SETORIAIS

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – PETRO Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">1</p>	<p>-financiamento de programas de amparo à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico do setor petrolífero e à formação de recursos humanos</p>	<p>Estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre Empresas e Universidades, Instituições de Ensino Superior ou Centros de Pesquisa do país, com vistas ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços, à melhoria da qualidade dos produtos e meio ambiente do trabalho do setor</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq</p>	<p>25% da parcela do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural</p>
<p>Base Legal</p>	<p style="text-align: center;">Lei nº 9.478</p>		<p style="text-align: center;">Data</p>	<p style="text-align: center;">06.08.97</p>
<p>Finalidade</p>	<p>Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. (Institui o CT – Petro)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p>CT –ENERG Fundo Setorial de Energia</p> <p style="font-size: 2em; text-align: center;">2</p>	<p>-capacitação tecnológica e melhor qualificação da engenharia e das áreas de estudos energéticos do país;</p> <p>- melhora da qualidade e redução do custo dos serviços de energia, com aumento da produtividade e redução do preço para o consumidor;</p> <p>- desenvolvimento de energias alternativas (solar, biomassa, eólica etc.), ampliando o acesso das populações mais carentes.</p> <p>-atualização tecnológica da indústria de equipamentos de geração, transmissão e distribuição;</p> <p>- aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos.</p>	<p>Estimular a pesquisa e inovação voltadas à busca de novas alternativas de geração de energia com menores custos e melhor qualidade; ao desenvolvimento e aumento da competitividade da tecnologia industrial nacional, com aumento do intercâmbio internacional no setor de P&D; à formação de recursos humanos na área e ao fomento à capacitação tecnológica nacional.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq</p>	<p>0,75% a 1% sobre o faturamento líquido de empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica</p>
Base legal	Lei nº 9.991		Data	24.07.2000
Finalidade	<p>Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências. (Institui o CT – Energ)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT –TRANSP Fundo Setorial de Transportes</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em;">3</p>	<p>- capacitação científica e tecnológica nas áreas de construção civil, engenharia e economia de transporte, entre outras;</p> <p>- melhora da qualidade, redução do custo dos serviços e aumento da competitividade do transporte rodoviário de carga e de passageiros, com novas técnicas de controle de tráfego, pavimentação de estradas e transporte intermodal;</p> <p>- ampliação da disponibilidade de serviços de transporte urbano para a população carente;</p> <p>- racionalização no planejamento do sistema de transporte.</p>	<p>Programas e projetos de P&D em Engenharia Civil, Engenharia de Transportes, materiais, logística, equipamentos e software, que propiciem a melhoria da qualidade, a redução do custo e o aumento da competitividade do transporte rodoviário de passageiros e de carga no País.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>10% das receitas obtidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e similares, que utilizem a infraestrutura de serviços de transporte terrestre da União.</p>
Base legal	Lei nº 9.992		Data	24.07.2000
Finalidade	<p>Altera a destinação de receitas próprias decorrentes de contratos firmados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, visando o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor produtivo na área de transportes terrestres, e dá outras providências. (Institui o CT – Transp)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – HIDRO</p> <p style="text-align: center;">Fundo Setorial de Recursos Hídricos</p> <div style="text-align: center; font-size: 48px; font-weight: bold; margin: 20px 0;">4</div>	<ul style="list-style-type: none"> - capacitação científica e tecnológica nas áreas de hidrografia, limnologia, meio ambiente e de planejamento e estudos de gerenciamento de recursos hídricos do país; - racionalização no uso dos recursos hídricos; - melhora da qualidade e redução do custo dos serviços de saneamento; - ampliação da disponibilidade de serviços de abastecimento de água e esgotamento para a população carente; - difusão das técnicas de controle da poluição ambiental. 	<p>Capacitação de recursos humanos e desenvolvimento de produtos, processos e equipamentos com propósito de aprimorar a utilização dos recursos hídricos, por meio de ações nas áreas de gerenciamento de recursos hídricos, conservação de água no meio urbano, sustentabilidade nos ambientes brasileiros e uso integrado e eficiente da água.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>4% da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (equivalente a 6% do valor da produção e geração de energia elétrica).</p>
Base legal	Lei nº 9.993		Data	24.07.2000
Finalidade	<p>Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. (Instituiu o CT – Hidro)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – MINERAL Fundo Setorial Mineral</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">5</p>	<ul style="list-style-type: none"> - capacitação científica e tecnológica nas áreas de geologia, meio ambiente e de economia mineral; - redução do impacto ambiental da atividade mineradora; - aumento da participação das pequenas e médias empresas no setor; - aumento da produtividade e redução do custo de produção mineral, com aumento das exportações; - atualização tecnológica da indústria de equipamentos de exploração mineral; - aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos. 	<p>Desenvolvimento e difusão de tecnologia, pesquisa científica, inovação, capacitação e formação de recursos humanos, para o setor mineral, principalmente para micro, pequenas e médias empresas e estímulo à pesquisa técnico-científica de suporte à exploração mineral.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>2% da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CEFEM), paga pelas empresas do setor mineral detentoras de direitos de mineração.</p>
Base legal	Lei nº 9.993		Data	24.07.2000
Finalidade	<p>Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. (Institui o CT – Mineral)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – ESPACIAL Fundo Setorial de Atividades Espaciais</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">6</p>	<p>- capacitação científica e tecnológica nas áreas de ciência e engenharia espacial e de satélites, química (propelentes), metalurgia, eletrônica embarcada, entre outras;</p> <p>- ampliação da cobertura e monitoramento de dados meteorológicos, com impacto sobre a agricultura, controle de enchentes, aviação civil, navegação e tráfego, turismo etc;</p> <p>- mais controle, através de imagem, sobre dados de observação da Terra (monitoramento de reservas florestais, áreas com atividades mineradoras, rios, agricultura e expansão urbana);</p> <p>- atualização tecnológica da indústria brasileira;</p> <p>- difusão de novas tecnologias, que podem ampliar o acesso da população a bens e serviços com alto conteúdo tecnológico;</p> <p>- aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos.</p>	<p>Estimular a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico ligados à aplicação de tecnologia espacial na geração de produtos e serviços nas áreas de comunicação, sensoriamento remoto, meteorologia, agricultura, oceanografia e navegação.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>25% das receitas de utilização de posições orbitais; 25% das receitas auferidas pela União relativas a lançamentos; 25% das receitas auferidas pela União relativas à comercialização dos dados e imagens obtidos por meio de rastreamento, telemedidas e controle de foguetes e satélites; e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira - AEB decorrente da concessão de licenças e autorizações.</p>
Base legal	Lei nº 9.994		Data	24.07.2000
Finalidade	<p>Institui o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial, e dá outras providências. (Institui o CT – Espacial)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">FUNTELL</p> <p>Fundo Setorial para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">7</p>	<ul style="list-style-type: none"> - capacitação científica e tecnológica nas áreas de engenharia elétrica, microeletrônica aplicada, software, aplicações de telecomunicações e engenharia de redes; - aumento da produtividade e redução do custo de produção de equipamentos de telecomunicações (menor preço ao consumidor); - melhora da qualidade e redução do custo dos serviços de telefonia; - difusão de novas tecnologias de telecomunicações – telefonia celular, Internet, transmissão de dados e imagens em áreas como a telemedicina e a educação a distância, ampliando o acesso da população a esses serviços; - ampliação do grau de atualização tecnológica da indústria de telecomunicações; - aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos. 	<p>Gestão deste Fundo está no âmbito do Ministério das Comunicações. Seu objetivo é o de buscar inovação tecnológica em telecomunicações, acesso a recursos de capital para pequenas e médias empresas de base tecnológica no setor de telecomunicações, capacitação de recursos humanos em tecnologia e pesquisa aplicada às telecomunicações.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq</p>	<p>0,5% sobre o faturamento líquido das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e contribuição de 1% sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, além de um patrimônio inicial resultante da transferência de R\$ 100 milhões do FISTEL (*).</p> <p>(* O Funttel encontra-se no Orçamento do Ministério das Comunicações e não no FNDCT, como os demais.</p>
Base legal	Lei nº 10.052		Data	28.11.2000
Finalidade	<p>Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel, e dá outras providências. (Institui o Funttel)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – VERDE E AMARELO</p> <p style="text-align: center;">Fundo Verde e Amarelo/ Empresa-Universidade</p> <div style="text-align: center; font-size: 2em; margin-top: 20px;">8</div>	<ul style="list-style-type: none"> - ampliação da cooperação entre universidades e empresas; - criação de um ambiente de estímulo à inovação na universidade e na empresa; - aumento dos investimentos privados em P&D, com reflexos sobre a produtividade e redução do custo na produção de equipamentos e serviços; - ampliação do grau de atualização tecnológica da indústria brasileira; - difusão de novas tecnologias que podem ampliar o acesso da população a bens e serviços com alto conteúdo tecnológico; - aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos. 	<p>Incentivar a implementação de projetos de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo; estimular a ampliação dos gastos em P&D realizados por empresas; apoiar ações e programas que reforcem e consolidem uma cultura empreendedora e de investimento de risco no país.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq</p>	<p>50% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais; 43% da receita estimada do IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados pelos incentivos fiscais da Lei de Informática.</p>
Base legal	Lei nº 10.168		Data	29.12.2000
Finalidade	<p>Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. (Institui o Fundo Verde e Amarelo)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – INFO Fundo Setorial para a Tecnologia da Informação</p> <p style="text-align: center; font-size: 2em;">9</p>	<ul style="list-style-type: none"> - aumento da capacitação científica e tecnológica nas áreas de tecnologias da informação; - aumento da produtividade e redução do custo na produção de bens de informática (menor preço ao consumidor); - difusão de novas tecnologias de informação (telemedicina, educação a distância etc.) que podem ampliar o acesso da população à educação e à saúde básica; - atualização tecnológica da indústria eletroeletrônica; - aumento da atração de investimentos internacionais para o setor, com ampliação da base produtiva instalada e capacitação de recursos humanos. 	<p>Fomentar projetos estratégicos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação para as empresas brasileiras do setor de informática.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>Mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que recebem incentivos fiscais da Lei de Informática.</p>
Base legal	Lei nº 10.176		Data	11.01.2001
Finalidade	<p>Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. (Institui o Fundo Setorial de Informática)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – INFRA Fundo Setorial de infraestrutura para a Pesquisa</p> <p style="font-size: 48px; text-align: center;">10</p>	<ul style="list-style-type: none"> - recuperar e ampliar a infraestrutura de universidades públicas e institutos de pesquisa; - fortalecer a articulação permanente entre os Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Educação, em especial entre o CNPq e a CAPES; - promover maior integração e a sinergia nas ações das agências federais. 	<p>Modernizar e ampliar a infraestrutura e os serviços de apoio à pesquisa desenvolvida em instituições públicas de ensino superior e de pesquisas brasileiras.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.</p>	<p>20% dos recursos destinados a cada Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.</p>
Base legal	Lei nº 10.197		Data	14.02.2001
Finalidade	<p>Acresce dispositivos ao Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, para dispor sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, e dá outras providências. (Institui o CT – Infra)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – BIO Fundo Setorial de Biotecnologia</p> <p style="font-size: 48px; text-align: center;">11</p>	<ul style="list-style-type: none"> - criação e fortalecimento de empresas de base biotecnológica por meio de apoio a PD&I, interagindo junto às empresas de fomento para dinamizar setores estratégicos da biotecnologia; - desenvolvimento de projetos que acentuem o uso da biodiversidade, promovendo a geração e obtenção de produtos de maior valor agregado, utilizando recursos provenientes da biodiversidade existente; - geração de estudos e pesquisas que converjam para biossegurança e bioética; - formação de recursos humanos para a área de biotecnologia; - estabelecimento de mecanismos que garantam maior cooperação internacional para a área; - coordenação de atividades de monitoramento, acompanhamento, gestão e prospecção 	<p>Promover a formação e capacitação de recursos humanos; fortalecer a infraestrutura nacional de pesquisas e serviços de suporte; expandir a base de conhecimento da área; estimular a formação de empresas de base biotecnológica e a transferência de tecnologias para empresas consolidadas; realizar estudos de prospecção e monitoramento do avanço do conhecimento no setor.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>5% da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.</p>
Base legal	Lei n.º10.332		Data	19/12/01
Finalidade	<p>Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. (Institui o CT – Bio)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p style="text-align: center;">CT – AGRO Fundo Setorial de Agronegócios</p> <p style="font-size: 48px; text-align: center;">12</p>	<p>- viabilização de processos tecnológicos para o desenvolvimento de um agronegócio inovador com ampliação de novos mercados em uma economia global, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.</p> <p>- viabilização de processos tecnológicos que contribuam para a redução dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais, provendo a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.</p> <p>- viabilização de mecanismos que ampliem a geração, transferência e difusão de tecnologias.</p>	<p>Estimular a capacitação científica e tecnológica nas áreas de agronomia, veterinária, biotecnologia, economia e sociologia agrícola, promover a atualização tecnológica da indústria agropecuária, com introdução de novas variedades a fim de reduzir doenças do rebanho e o aumento da competitividade do setor; estimular a ampliação de investimentos na área de biotecnologia agrícola tropical e de novas tecnologias.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>17,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.</p>
Base legal	Lei n.º10.332		Data	19/12/01
Finalidade	<p>Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. (Institui o CT – Agro)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p>CT – AERO Fundo Setorial da Aeronáutica</p> <p style="font-size: 48px; text-align: center;">13</p>	<p>- capacitação científica e tecnológica nas áreas de engenharia aeronáutica, eletrônica e mecânica.</p> <p>- os novos recursos propiciarão ainda o aumento dos investimentos em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) no setor, refletindo na produtividade, qualidade e impactos positivos sobre as exportações.</p>	<p>Estimular investimentos em P&D no setor com vistas a garantir a competitividade nos mercados interno e externo, buscando a capacitação científica e tecnológica na área de engenharia aeronáutica, eletrônica e mecânica, promover a difusão de novas tecnologias, a atualização tecnológica da indústria brasileira e maior atração de investimentos internacionais para o setor.</p>	<p>Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.</p>	<p>7,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais instituída pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000.</p>
Base legal	Lei n.º10.332		Data	19/12/01
Finalidade	<p>Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. (Institui o CT – Aero)</p>			

FUNDO SETORIAL	RESULTADOS ESPERADOS	FOCO	EXECUTORES	ORIGEM DOS RECURSOS
<p>CT –SAÚDE Fundo Setorial de Saúde</p> <p>14</p>	- capacitação científica e tecnológica nas áreas de interesse do SUS - Sistema Único de Saúde, saúde pública e fármacos. O estímulo ao aumento dos investimentos em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) no setor deve resultar em aumento da produtividade e redução dos custos de medicamentos, com impactos positivos sobre as exportações.	Estimular a capacitação tecnológica nas áreas de interesse do SUS (saúde pública, fármacos, biotecnologia, etc.), aumentar os investimentos privados em P&D, promover a atualização tecnológica da indústria brasileira de equipamentos médicos-hospitalares, difundir novas tecnologias que ampliem o acesso da população aos bens e serviços na área de saúde.	Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.	17,5% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais instituída pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000.
Base legal	Lei nº 10.332		Data	19.12.2001
Finalidade	Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências (Institui o CT – Saúde).			

FONTE: Elaborado a partir de www.mct.gov.br (2005), CCT (2005), Pacheco (2004) e www.cct.gov.br.

Sem dúvida, como disse Carlos Pacheco (2004), os Fundos Setoriais se caracterizaram como a parte mais visível das PCTs no governo de FHC, para não se acentuar a unilateralidade da afirmação.

Os Fundos Setoriais teriam recursos alocados no FNDCT sendo dirigido por um comitê gestor específico composto por representantes da comunidade científica, dos ministérios setoriais, das universidades, das secretarias estaduais de ciência e tecnologia, do setor privado e de outras parcerias que se mostrassem relevantes na gestão do setor, como por exemplo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/SEBRAE e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social/ BNDES. Uma vez delineada esta nova engenharia de financiamento da pesquisa no Brasil (lembrando que o discurso do governo era sobre a ênfase de P&D), mobi-

lizada pelo MCT, tendo o Ministro Ronaldo Sardenberg e o seu Secretário Executivo Carlos Américo Pacheco, como protagonistas, fazia-se importante reunir os instrumentos orçamentários necessários para a sua execução.

1.1.4. Entre as políticas públicas e os investimentos em C&T&I no Brasil na segunda gestão de FHC: um balanço

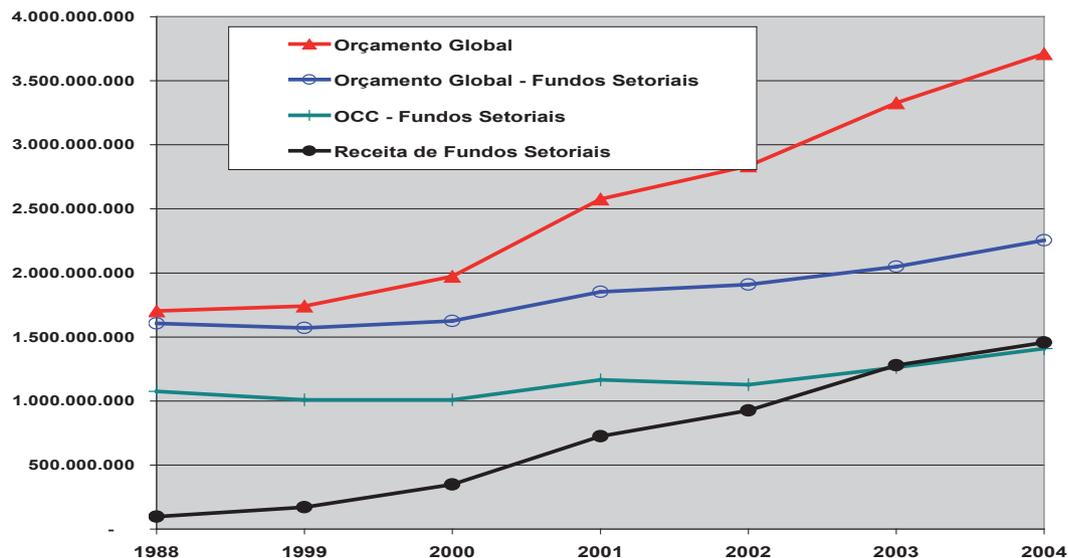
O propósito maior da criação dos Fundos Setoriais era a promoção da P&D por meio de um fluxo estável e previsível de receitas (BASTOS, 2003, p. 237), aumentando o maior desempenho do setor produtivo e, conseqüentemente, induzindo inversões orçamentárias significativas para o setor. Os recursos próprios para os Fundos Setoriais seriam alocados no FNDCT e a execução dos mesmos seria realizada pela FINEP, como sua Secretaria Executiva¹⁹. Pacheco (2004, p.22) registrou que a criação dos Fundos Setoriais trouxe um impacto positivo ao MCT, tendo em vista que em 1998 o orçamento do FNDCT tinha sido de apenas R\$ 89 milhões, passando a registrar um orçamento global (incluindo MCT e CNPq) para o ano de 1999 de R\$ 1,74 bilhão, dos quais R\$ 1,18 bilhões seriam destinados ao orçamento de custeio e capital (OCC – deste se exclui o pagamento de pessoal e de dívidas).

Portanto, os Fundos Setoriais, na sua análise, foram os responsáveis pelo crescimento do orçamento do MCT, a despeito da elevação de gastos com pessoal. Neste sentido Pacheco (2004) assinala que entre 1998 e 2003 o orçamento global do MCT foi de R\$ 1,6 bilhão, dos quais 16%

19 Bastos (2003, p.236-237) observa que ao ser criado na década de 1960 com a finalidade de financiar pesquisas científicas e tecnológicas, o FNDCT caracterizava-se como um fundo contábil administrado pela FINEP que, por sua vez, a partir do Decreto 68.748, de 15/07/1971 vai atuar como Secretaria Executiva deste Fundo (passando a receber uma taxa de administração de 2% de seus recursos por meio do Decreto 1.808/1996). A despeito do compromisso com o desenvolvimento científico e tecnológico este Fundo ainda não contava com Fontes estáveis de recursos, uma vez que o seu apoio centrava-se em recursos do Tesouro Nacional disputados anualmente, mediante a aprovação do Orçamento Geral da União (OGU). Ao longo de sua trajetória os beneficiários tradicionais dos recursos do FNDCT direcionavam-se para instituições de ensino e pesquisa, sem finalidade lucrativa; ficando ao encargo da FINEP, por meio de suas fontes próprias (aportes de capital, retorno de financiamentos e empréstimos internos e de organismos multilaterais) o financiamento de empresas para o setor da P&D. Havia sempre um descompasso entre o montante exigido pelas instituições e os recursos do FNDCT, causado pela instabilidade no provimento de recursos e causando instabilidade ao suporte financeiro das atividades apoiadas.

gerados pela elevação de gastos com a folha salarial, 12% com outros custeios e investimentos e o total de 73% resultantes dos novos recursos dos Fundos Setoriais, conforme apresenta o gráfico 6:

GRÁFICO 6
ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA 1998
A 2004 – ORÇAMENTO GLOBAL, ORÇAMENTO DE CUSTEIO E
CAPITAL (OCC) E FUNDOS SETORIAIS (Em R\$ correntes)



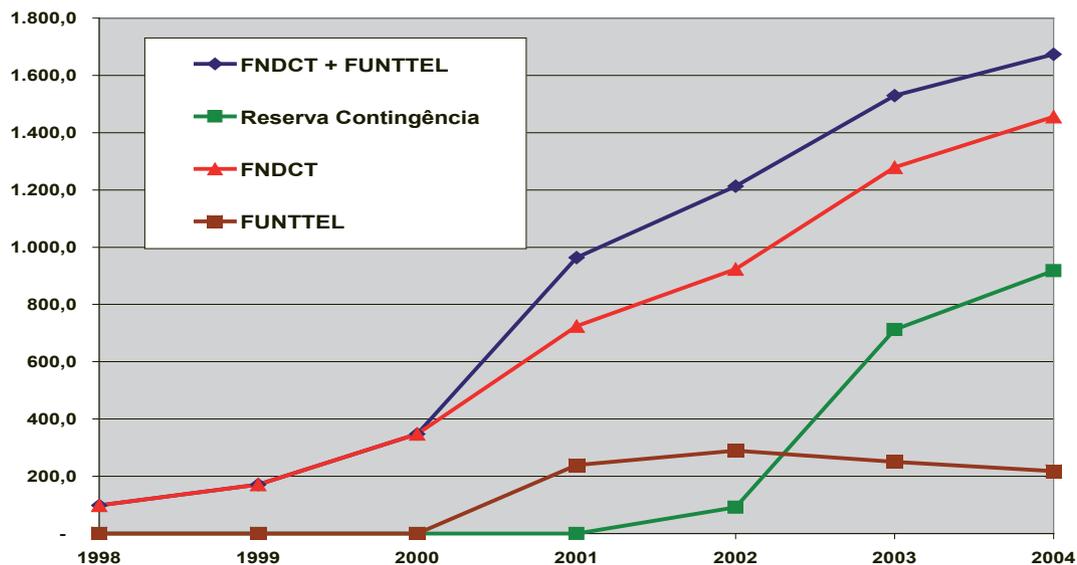
FONTE: Pacheco (2004, p. 23)

Do gráfico apresentado não consta o orçamento do FUNTELL, uma vez que este se vinculava ao Ministério das Comunicações. A estimativa conjunta dos orçamentos do FNDCT e do FUNTELL era de R\$ 1,67 bilhões para 2004, mas seguida da “Reserva²⁰ de Contingência”

20 Reserva de contingência é uma espécie de poupança destinada a cobrir despesas que poderão ou não suceder, em virtude de condições imprevistas ou inesperadas. Sua utilização durante a execução orçamentária deverá seguir as regras estabelecidas na LDO. (art. 5º, III). Disponível em: <<http://www.joaocamez.com.br/esquerd/lei/lei.htm>>. Acessado em 05.07.2005>.

que se caracterizava como uma limitação à execução plena dos orçamentos aprovados por conta da justificativa de suporte às metas de ajustes fiscais, como se pode constatar no gráfico 7:

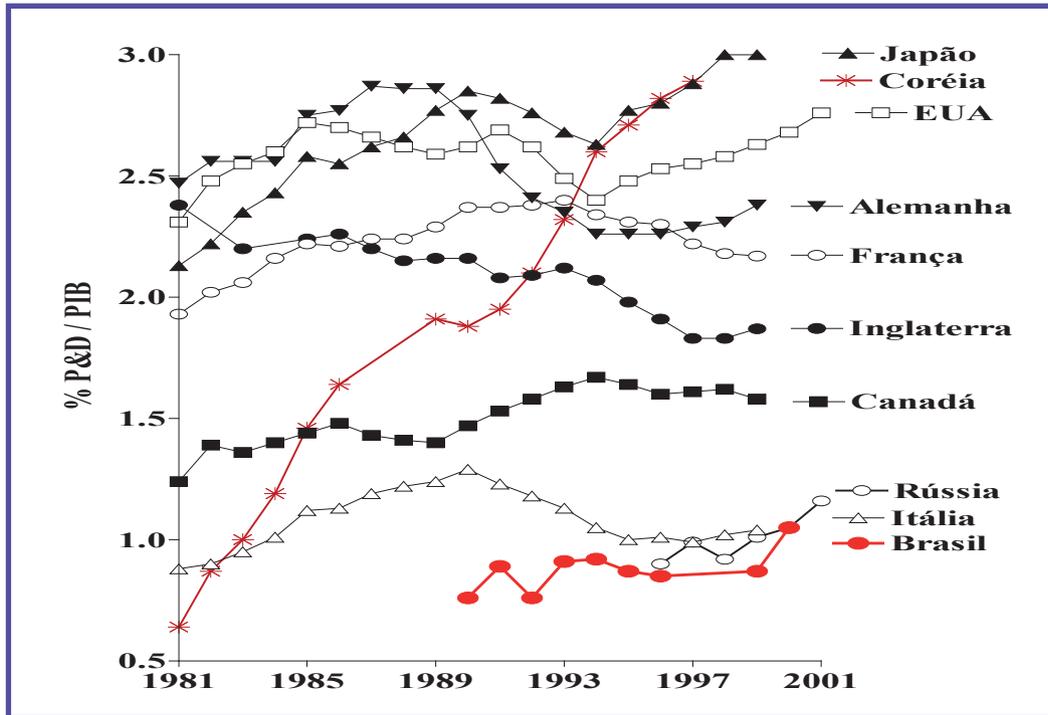
GRÁFICO 7
ORÇAMENTOS DO FNDCT E DO FUNTTEL – 1998 A 2004 -
ORÇAMENTO GLOBAL E RESERVA DE CONTINGÊNCIA
(Em R\$ valores correntes)



FONTE: Pacheco (2004, p. 24)

Até o final do ano de 2001 os investimentos em P&D estavam na casa dos 1,38% do PIB brasileiro, um crescimento considerável se comparado aos 0,9% da primeira gestão FHC e do qual a iniciativa privada contribuía com 0,3%. Os novos índices em relação aos países do G8 e a Coreia do Sul estavam arranjados conforme o gráfico a seguir:

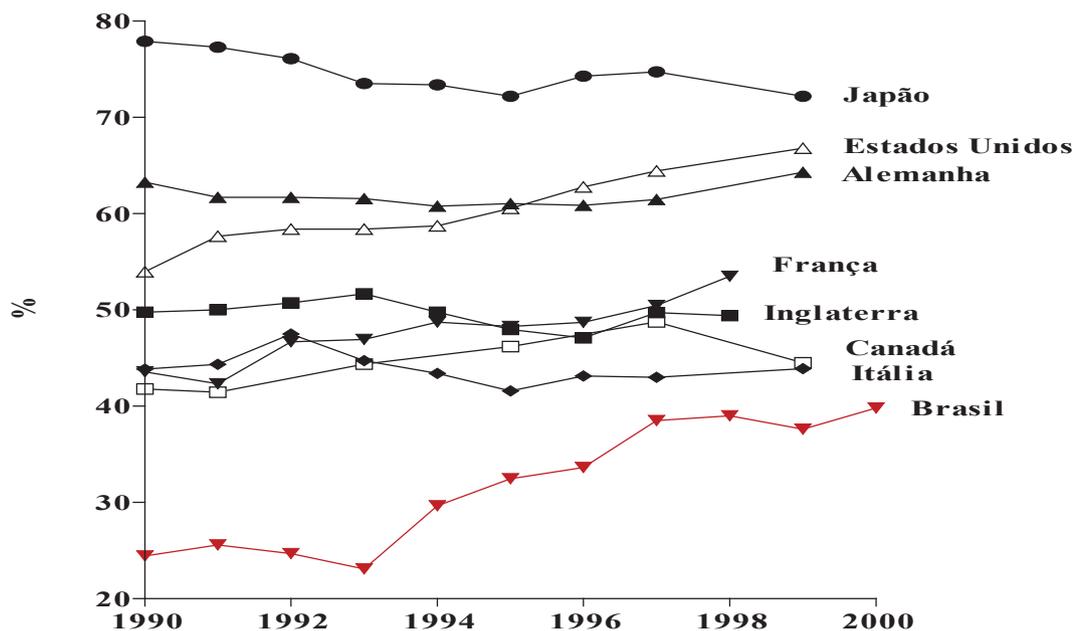
GRÁFICO 8
INVESTIMENTOS EM P&D (% DO PIB) – PAÍSES DO G8,
COREIA DO SUL E BRASIL



FONTE: Machado (2004)

De forma breve, como apresentado no gráfico acima, poderia parecer que o crescimento da P&D no Brasil se deu de forma linear a partir da inauguração dos Fundos Setoriais que, por sua vez, motivaram investimentos privados para aplicação em novas tecnologias no setor produtivo. Infelizmente para o Brasil o percentual de participação do setor privado não alcançou a meta delineada pelos Fundos para reverter o quadro apontado pelo governo FHC como a “perna frágil” do setor de C&T&I. Observe o gráfico a seguir:

GRÁFICO 9
INVESTIMENTOS DA INDÚSTRIA EM P&D – BRASIL E PAÍSES DO G7



FONTE: Machado (2004)

Os scores de participação permaneceram praticamente inalterados em relação à gestão anterior por conta dos mecanismos tradicionais de financiamento da C&T&I no Brasil baseados nos instrumentos de crédito e subvenção, incorporando somente ao final do governo investimentos de risco. Por outro lado, o Ministro da C&T, Ronaldo Sardenberg, no ano de 2001, reforçava ao Jornal “O Estado de S.Paulo” (11/09/2000):

A área de ciência e tecnologia no Brasil deve viver em breve uma revolução, com a duplicação dos investimentos federais. Graças aos fundos setoriais, que destinam à pesquisa um percentual da receita de alguns setores econômicos, os recursos federais disponíveis para a área saltarão de R\$ 1 bilhão, este ano, para R\$ 2 bilhões, em 2001. O impacto será grande porque o setor público financia mais da metade de toda pesquisa feita no País. Além disso, pela primeira vez,

as verbas do setor ganham alguma garantia de estabilidade: os fundos independem do orçamento federal, não estando, portanto, sujeitos a cor. (Sublinhado do pesquisador)

Com um fervor significativo, na esperança de que as fontes de recurso [os Fundos Setoriais] se tornassem a mola propulsora do desenvolvimento da C&T nacional, mais especialmente de P&D&I, o então ministro da C&T, Ronaldo Sardenberg, junto com o seu Secretário Executivo Carlos Américo Pacheco, por meio de um ciclo de Conferências sobre C&T propunham estratégias de longo prazo para a C&T do Brasil por meio de dois documentos norteadores, a saber: o Livro Verde e o Livro Branco²¹. Tais iniciativas se mostravam significativas para o momento, uma vez que houve uma participação maior de alguns segmentos sociais, como mostra a figura a seguir:

21 Carlos Pacheco deixava claro que o Livro Branco era um agenda de consensos, não acenando para um documento fechado, mas como um norteamento para alcance dos objetivos estratégicos para a C&T&I no Brasil, a saber: 1) reestruturação do financiamento sem retorno, envolvendo a criação de 14 Fundos Setoriais; 2) diálogo permanente com a comunidade científica e tecnológica, que inclui a própria Conferência Nacional de CT&I; 3) reestruturação da área de crédito da FINEP, com uma nova política operacional e ampla reestruturação interna da agência; 4) a definição de um novo papel ao CNPq, que mobiliza recursos de outros ministérios e dos Fundos Setoriais, ampliando sua margem de atuação, além da responsabilidade por programas como PADCT, Pronex e Milênio; 5) reforma das Unidades de Pesquisa do MCT, agora reunidas sob a coordenação de uma mesma Secretaria, com reavaliação de suas missões; 6) incorporação da dimensão inovação na agenda nacional de C&T, com forte ênfase em programas cooperativos entre universidades e empresas; 7) recuperação dos incentivos à P&D no setor privado, com a renovação da Lei de Informática e aprovação da Lei 10.332/01, que cria mecanismos de subvenção, equalização de taxas de juros e incentivo ao capital de risco; 8) incorporação da Agência Espacial Brasileira (AEB) e da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) ao MCT; 9) definição de uma agenda regional para o MCT, por meio da fixação de percentuais mínimos de gastos nas regiões menos desenvolvidas e pelo apoio a um conjunto de iniciativas a exemplo dos arranjos produtivos locais; 10) ampliação do diálogo do MCT com os ministérios setoriais na definição de prioridades de alocação de recursos do fomento à CT&I; 11) reconceituação da cooperação internacional, na busca de uma melhor inserção do Brasil na C&T mundial e no contexto da era do conhecimento; 12) busca permanente de uma orientação mais estratégica para as ações na área de CT&I, mediante projetos estruturantes e mobilizadores; 13) criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos para assessorar as políticas de C&T, por meio de estudos prospectivos e definição de grandes gargalos e oportunidades de investimento (BRASIL, 2002, p. xv-xvi).

FIGURA 1
PROJETO DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA C&T&I



FONTE: MCT (2005)

Pode-se caracterizar este evento como uma iniciativa considerável da gestão Ronaldo Sardenberg, uma vez que a) no início das Conferências, que aconteceram em de setembro de 2001, lançaram o **Livro Verde** – no qual, apesar de explicitarem o avanço da produção científica brasileira e o crescimento na formação de mestres e doutores no Brasil como iniciativa do governo FHC, propunham norteamentos como referenciais de PCTs que deveriam ser desenvolvidas no transcorrer de dez anos, isto é, deveriam se concretizar até o ano de 2010; b) ao término do Ciclo de Conferências, reunidos alguns segmentos da sociedade, da comunidade científica, da representação política nacional e do próprio MCT, foi elaborado o **Livro Branco**, lançado em junho de 2002, no qual o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso fazia a apresentação do documento utilizando “naturalmente”, palavras que reforçavam o alcance das metas estabele-

cidas para o setor de C&T durante sua gestão e a necessidade de ampliá-las ainda mais daquele ano até 2012 (“Hay que hacer la revolución, pero que otros a hagan”):

A política de C&T conduzida em meu Governo buscou, de um lado, assegurar uma nova inserção da C&T no panorama do País, ao regularizar e incrementar os fluxos de financiamento. Nesse sentido, também buscou-se resgatar o déficit brasileiro em P&D, e ao consolidar os avanços anteriores prepara o caminho para novos avanços no conhecimento e na alta tecnologia. Fomos além para colocar a C&T no rumo do apoio à pesquisa e inovação no atendimento aos reclamos sociais e às necessidades econômicas. Por outro lado, empenhamo-nos na premente tarefa de assegurar a melhor inserção do Brasil na C&T global, com repercussão também no plano político e econômico internacionais. Já são visíveis os resultados alcançados por essa política e as novas perspectivas que esta abre para o Brasil nos permitem, ao lançarmos este Livro Branco 2002-2012, alçar os olhos para o futuro do País e da sociedade. (BRASIL, 2002, p.vi – Sublinhado pelo pesquisador)

A despeito da projeção do ministro da C&T²² e na passagem anterior e do Presidente da República propriamente dito, a mesma engrenagem administrativa dirigida pelo

22 Com muito bom senso o ministro Ronaldo Sardenberg deixava claro nas páginas iniciais do Livro Branco que o alcance das metas ali delineadas deveriam ser mediante o “(...) patamar de 2% do PIB em investimentos em P&D, num horizonte de crescimento médio do PIB da ordem de 4% ao ano, assim como a ampliação da participação das empresas para o menor patamar hoje vigente nos países desenvolvidos, os investimentos em P&D devem crescer à taxa média anual de quase 12%. Isso significa que, de um lado, o setor público – federal e estadual – necessitará elevar o investimentos à taxa média anual de cerca de 7%; de outro lado, será necessário ao setor privado incrementar seus investimentos, de forma correspondente, da ordem de 15%, aproximando-se do padrão dos países da OCDE. Trata-se, pois, de um esforço de considerável magnitude para ambos os setores, só compatível com uma política ativa de suporte às atividades de pesquisa e de forte estímulo ao setor privado. Porém é factível, tendo em vista não apenas o crescimento alcançado nos últimos três anos, como também o salto inicial que será possível em 2003 pelo fato de que, pela nova Lei de Diretrizes Orçamentárias, a função de C&T não mais estará sujeita a qualquer contingenciamento” (BRASIL, 2002, p.xii-xiii – sublinhado pelo pesquisador). Pelo próprio pano de fundo erigido no decorrer da gestão de Fernando Henrique Cardoso, isto era o que não iria acontecer. O contingenciamento seria a grande tormenta para o setor, reservando em média quase que 50% do orçamento que deveria ser empregado para a área. Neste sentido, observa-se que a própria ação governamental emperrava a “iniciativa mais visível para a área da C&T no Brasil” no período.

Poder Executivo (i.é, pelo próprio FHC) frustraria não só a projeção quanto parcelas consideráveis do orçamento aprovado para os Fundos Setoriais, por conta das reservas de contingência, anteriormente referidas, e restrições fiscais, conforme acentuou o próprio secretário executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco (2004, p.25-28) em 15 pontos expostos a seguir:

- 1) O orçamento federal (Lei Orçamentária Anual – LOA) do Brasil é aprovado pelo Congresso Nacional a partir de proposta do Executivo. Mas a LOA não é um orçamento impositivo, que deva ser cumprido na íntegra. Ela demarca um limite máximo para os gastos do executivo. Uma vez aprovado o orçamento, o Executivo delibera sobre a execução através de decretos que fixam limites de empenho e limites financeiros. Dependendo do ano, uma série de decretos define limites mensais para os Ministérios, que fazem a adequação interna desses limites aos seus respectivos orçamentos;
- 2) Até 2001, a sistemática de limites orçamentários era feita exclusivamente através de decretos. Em anos sem turbulências econômicas graves, a programação definida no início do ano era cumprida e isso permitia planejar de forma adequada o desembolso das várias ações, dentre elas os Fundos Setoriais. Mas em anos de maior dificuldade, poderiam ser estabelecidos limites muito rígidos para dispêndio, ou mesmo revistos para baixo os limites já estabelecidos, impondo restrições aos gastos;
- 3) Os limites definidos para o MCT envolvem toda a forma de dispêndio, cabendo ao Ministério estabelecer internamente a alocação dos limites globais definidos pela área econômica. A única exceção a esta sistemática são os chamados programas estratégicos do PPA, cujos limites e liberações financeiras tinham prioridade sobre os demais, e eram acompanhados diretamente pelo Ministério de Planejamento e Orçamento;
- 4) As atividades de fomento – Fundos Setoriais entre elas – são inegavelmente as mais prejudicadas por essa forma de limitação do orçamento, pois muitas das demais ações são na prática de difícil redução, especialmente no curto prazo. Para a área de C&T, um item importante do orçamento é o dispêndio com bolsas de várias modalidades. Uma vez concedidas, essas bolsas são de difícil ajuste, pois, na prática, equivalem a gasto com pessoal. Com isso, grande parte dos ajustes de curto prazo se realiza nos itens de fomento;

- 5) Algumas das diferenças encontradas na tabela 2 também se explicam pela dificuldade em implementar uma nova ação, que é aprovada pelo Congresso Nacional ao longo de um ano e que não estava prevista originalmente no orçamento daquele ano. Isso ocorreu em 2.000, 2.001 e 2.002, quando da criação de novos fundos (os primeiros Fundos em 2.000, o FUNTTEL, em 2.001, os Fundos de Saúde, Agronegócios, Biotecnologia e Aeronáutico em 2002).
- 6) É conveniente compreender que, além do limite e valor empenhado no ano, há um segundo que no Brasil se identifica como limite financeiro. É uma restrição que define o volume de liquidação dos empenhos já realizados. Nesse caso, o limite se aplica não apenas aos empenhos realizados ao longo de um ano, mas inclui os empenhos do ano anterior ainda não liquidados, conhecidos como restos a pagar. Normalmente, os limites financeiros não são graves problemas para a execução, pois as restrições ao empenho já são efetuadas levando em conta as restrições fiscais. O limite financeiro pode se tornar um grave problema, quando a legislação obriga a liberação integral do limite de empenho, como ocorre com a área de C&T a partir de 2003;
- 7) Uma realidade importante, em termos dos Fundos Setoriais, é que o orçamento é elaborado com um ano de antecedência e não obrigatoriamente reflete a arrecadação do ano seguinte, podendo subestimar ou superestimar receitas. Ambos os casos ocorreram com frequência entre 2000 e 2002, embora tendam a se tornar menos frequentes no futuro próximo, pois já há um melhor conhecimento de cada uma das contribuições que formam esses fundos. Mas, como exemplo, a crise do setor elétrico brasileiro reduziu sensivelmente a receita do fundo de energia em 2.001, e fez com que houvesse excesso de arrecadação em 2.002 (arrecadação acima do previsto no orçamento, portanto impossível de ser gasta, a não ser que o Congresso aprove um crédito adicional ao longo do ano);
- 8) A situação fiscal da União e a prática posta em marcha a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal impõe condutas rígidas e de difícil implementação para a área econômica do governo. Esse fato é agravado pela crescente vinculação de recursos através de Leis ou vinculações constitucionais. A restrição fiscal faz com que os Ministérios setoriais — e as parcelas da sociedade articuladas aos seus interesses

– busquem de todas as maneiras, junto ao Congresso Nacional, vinculações de seus respectivos orçamentos. É uma resposta natural à restrição fiscal, e a forma de se defender, em termos relativos, das limitações de gasto. É a lógica que conduziu aos Fundos Setoriais e a várias outras iniciativas. A área econômica busca, ao contrário, inibir a vinculação ou mesmo desvincular tanto a execução corrente, quanto os saldos de receitas vinculadas que se acumulam no Tesouro Nacional.

- 9) Essa busca de flexibilidade na alocação do orçamento acarretou desvinculações orçamentárias parciais dos Fundos Setoriais durante os anos de 2.001 e 2.002, que atingiram o CTPetro. A Lei nº 10.261, de 12/07/01, desvinculou, para o exercício de 2.001, 25% dos recursos destinados ao CTPetro (e de outras vinculações do petróleo), sob a justificativa de que a elevação dos preços do petróleo geravam uma receita muito superior à prevista. A Medida Provisória nº 2.214, de 31/08/01, estendeu essa desvinculação para os anos de 2.001 e 2.002.
- 10) Essa tentativa sistemática de reduzir o grau de vinculação do orçamento federal atingiu seu ponto máximo na reforma tributária recentemente enviada pelo novo governo ao Congresso Nacional. Em seu artigo 76, a Proposta de Emenda Constitucional afirma: “É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”. Ou seja, agora a desvinculação será ditada por norma constitucional para um período de 5 anos, mesmo de receitas ainda criadas. De uma única vez, essa medida retira dos Fundos Setoriais um valor estimado de R\$ 2 bilhões.
- 11) Para fazer frente a estas limitações de gasto e suas consequências negativas sobre a programação de atividades de fomento, o Congresso Nacional introduziu na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 (aprovada e sancionada ainda em 2002) um dispositivo específico que objetivava reduzir o grau de arbítrio do Executivo no contingenciamento de recursos. A LDO 2003 afirmava, em seu artigo 67, que os gastos com C&T (dentre outros) não estariam sujeitos às limitações de empenho e movimentação financeira, normalmente autorizadas pela Lei de Responsabilidade

Fiscal, para o cumprimento de metas fiscais. Artigo ligeiramente similar foi aprovado na LDO 2004, que ressalva a limitação de empenho de despesas de C&T, embora agora obrigando que a estimativa atualizada da receita, que o Executivo encaminha ao Congresso, comprove que essa receita é igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária. Esses artigos foram sancionados pelos dois últimos presidentes, apesar das notórias pressões para que fossem vetados.

- 12) As iniciativas de reduzir a vinculação de recursos e a introdução da orientação da LDO de dificultar o contingenciamento levaram a área orçamentária da União a introduzir uma novidade ímpar. Um contingenciamento prévio, aprovado pelo próprio Congresso Nacional. A isso se denominou “reserva de contingência”, que nada mais é do que uma rubrica orçamentária cuja alocação é aprovada pelo Congresso Nacional, mas cujo gasto não está autorizado. Nos anos de 2.002 e 2.003 essa reserva de contingência foi de 7,6% e 46,6% do orçamento dos Fundos, respectivamente. Em 2.004 a reserva foi prevista para 54,8% do orçamento dos Fundos, independentemente da aprovação da desvinculação de 20% proposta na Reforma Tributária.
- 13) Em 2.003, além da elevada reserva de contingência, a obrigação da LDO de excluir os gastos em C&T dos limites de empenho levou a uma outra novidade no tratamento da execução orçamentária. Para o ano inteiro, os decretos de execução seguiram literalmente o que estabelece a Lei, liberando 100% do limite de empenho aprovado pelo Congresso Nacional. Mas, como esses limites são estabelecidos mensalmente, o Decreto 4.847, 29/09/03, definiu limites para novembro e dezembro de difícil implementação. Liberou para empenho só 60% do orçamento até 31 de novembro, sendo que os restantes 40% só podem ser empenhados em dezembro. Isso quer dizer que o MCT teria que empenhar cerca de R\$ 485 milhões em dezembro, meta de difícil implementação. Para outros Ministérios que não contam com a proteção da LDO, os limites de empenho mensais são equivalentes a 1/12, como seria de esperar. Apenas o MCT foi contemplado com uma fatia de 40% de seu orçamento anual para ser empenhado no último mês do ano, o que implica na impossibilidade física de gastar esses recursos.

- 14) O problema de não liberar o gasto dos valores aprovados pelo Congresso Nacional é grave, pois se tratam de contribuições criadas para uma destinação específica. Assim, quando o Parlamento aprova uma contribuição dessa natureza, o faz sobre a presunção de que o executivo irá arrecadar dos contribuintes uma soma de recursos que deve ser devolvida sobre a forma de uma atividade particular. Se não fossem contribuições, e não estivessem amarradas à execução dessa tarefa específica, seriam tributos. Em tese, qualquer contribuinte pode questionar o fato de que está pagando algo que a União não está empregando para a finalidade com que foi criado. Abre-se uma brecha para o questionamento dessa própria cobrança.
- 15) Para completar o trabalho de flexibilização do orçamento, o Tesouro precisa ainda liberar os recursos não gastos da determinação legal da vinculação. Isso porque os recursos não gastos apesar de permanecerem na conta do Tesouro Nacional junto ao Banco Central não podem ser utilizados para qualquer outra finalidade, pois a Lei que os criou destina esses recursos para uma finalidade específica. Por essa razão, a Lei nº 10.595, de 11/12/02 (antiga MP 59, de 15/08/02) destinou as disponibilidades existentes no Tesouro Nacional, no encerramento do exercício de 2001 (excetuadas aquelas decorrentes de vinculações constitucionais), para amortização da dívida pública federal. Autorização idêntica foi feita pela Medida Provisória nº 127, de 04/08/03, que permite o uso dos saldos existentes em fins de 2.002 também para amortização de dívida.

Acerca deste contexto a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização na apresentação do Orçamento para 2003 (Projeto de Lei n. 60/2002) ao Congresso Nacional, por meio do Relator Senador Sérgio Machado (PMDB/CE) e do Relator Setorial Deputado Dr. Rosinha (PT/PR) analisaram o quadro real do orçamento do MCT (2000-2003), com particular atenção aos orçamentos autorizados e os liquidados, frente às restrições fiscais e em especial às reservas de contingência no referido ministério. Inicialmente, para a compreensão do quadro, observar-se-á a relação entre orçamento autorizado, orçamento liquidado, a Proposta de Lei encaminhada ao Congresso Nacional e a porcentagem da Proposta de Lei efetivamente executada, como se segue:

QUADRO 5
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA: ORÇAMENTO 2000-
2003 – ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL -
EM R\$ MILHÕES

EXERCÍCIO	Autorizado	Liquidado	Execução até 30/09	PL	Execução/PL
2000	1.972	1.649	46%	1.683	98%
2001	2.577	2.078	43%	2.521	82%
2002	2.782	1.208 ¹	43%	2.522	48% ¹
2003	-----	-----	-----	3.184 ²	-----

FONTE: Prodasen. Tabela elaborada por Conorf/CD e Conorf/SF. In: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, 2002, p.11.

1 - Liquidado até 30/09

2 - Incluída reserva de contingência de R\$ 498 milhões.

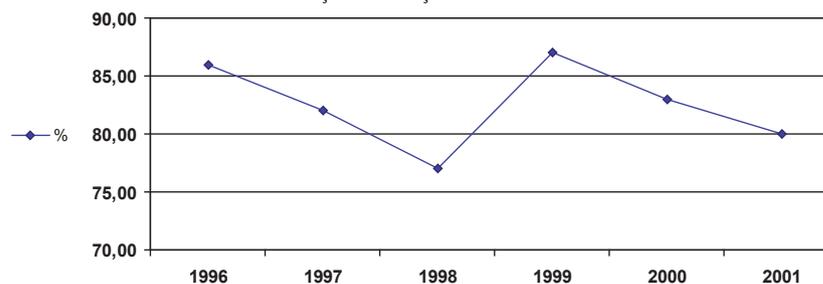
Observa-se no quadro acima que no ano 2000, o MCT executou somente o valor correspondente à Proposta de Lei, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Consta-se nitidamente que a PL 2000 previa R\$ 1,68 bilhão, tendo sido executados R\$ 1,65 bilhão. Assim, a diferença de R\$ 323 milhões coincidiu com o acréscimo de dotações autorizado pelo Congresso.

Em 2001 ocorrera, como se observa, o mesmo andamento, entretanto, com a queda da execução prevista na PLOA 2001 chegando ao percentual de 82% e o quadro em queda não é diferente para o exercício de 2002. Das dotações autorizadas, foram liquidadas em média 43% até 30/09 de cada exercício.

Em relação à execução da Proposta de Lei Orçamentária Anual, o índice entre 1996 (1º PPA/1996-1999 – do governo tucano) e 2001 (quando o 2º PPA /2000-2003 estava em curso) do MCT alcançou a limitada média de 83% sem acréscimos de qualquer natureza, como mostra o gráfico seguinte:

GRÁFICO 10

MCT – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA /1996-2001



FONTE: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, 2002, p.12.

Como se não bastasse a realidade orçamentária marginal para o setor de C&T, o Poder Executivo acrescentou mais um grupo de despesas em 2002 que viria a agravar imperativamente o andamento dos Fundos Setoriais – a reserva de contingência – e comprometer o PLOA 2003, como se segue:

QUADRO 6

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA: DESPESAS SEGUNDO OS GRUPOS VALORES LIQUIDADOS EM 2000-2001, LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2002 E PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003 - ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - EM R\$ MILHÕES

GRUPOS DE DESPESA	Liquidado		Autorizado	PL2003
	2000	2001	2002	
Pessoal e encargos sociais	475	531	547	586
Juros e encargos diversos	41	45	50	60
Outras despesas correntes	878	1.186	1.670	1.702
Investimentos	192	245	414	200
Inversões financeiras	-	-	2	---
Amortização dívida	63	70	98	138
Reserva de contingência	---	---	---	498
Total	1.649	2.078	2.782	3.184

FONTE: Prodasen. Tabela elaborada por Conorf/CD e Conorf/SF. In: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, 2002, p.12.

De acordo com o quadro acima os quase R\$ 500 milhões de reserva de contingência certamente deveriam alimentar o superávit primário do país, mas necessariamente com gastos, isto porque o Poder Executivo colocou como parte sua agente a previsão da utilização de recursos destinados à C&T, vinculados aos “Fundos”, para esse fim. Conseqüentemente, dos quase R\$ 3,2 bilhões previstos, somente R\$ 2,7 bilhões estarão disponíveis, valor 5% abaixo do autorizado para 2002. O quadro ainda apresenta uma acentuada ênfase na queda das dotações para investimento e Ciência e Tecnologia. Veja-se que, por exemplo, em 2002, foram autorizados R\$ 414 milhões, dos quais, até 11/10/2002, apenas 4% foram liquidados e 8% empenhados. Para 2003 a previsão foi ainda menor, uma vez que a PL previu R\$ 200 milhões, menos da metade do autorizado para 2002.

Desta forma, observa-se que entre a projeção de sucesso para os Fundos Setoriais e sua operacionalização ocorreu um enorme descompasso, pois não aconteceu um elevado grau de investimentos em pesquisa, principalmente em P&D&I, como fora previsto. Tal descompasso se deu pela queda dos valores liquidados, com exceção para o ano de 2001, que ficou 26% acima dos valores de 2000, como seguem os dados do quadro 50, corrigidos pela inflação do período (IGP-DI: 2000; 10,36%, e 2001, 9,48%):

QUADRO 7

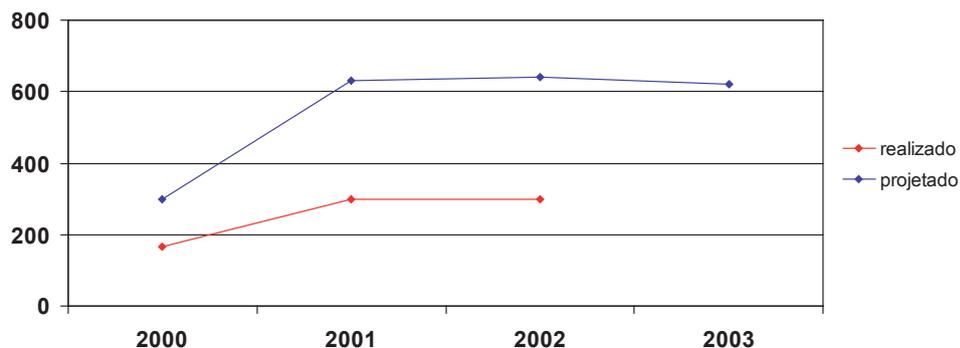
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA: DESPESAS SEGUNDO OS GRUPOS
VALORES LIQUIDADOS EM 2000-2001 CORRIGIDOS PELA INFLAÇÃO, LEI
ORÇAMENTÁRIA PARA 2002 E PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2003/
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - EM R\$ MILHÕES

GRUPOS DE DESPESA	Liquidado		Autorizado	PL2003
	2000	2001	2002	
Pessoal e encargos sociais	574	581	547	586
Juros e encargos diversos	50	49	50	60
Outras despesas correntes	1.061	1.298	1.670	1.702
Investimentos	232	268	414	200
Inversões financeiras	-	-	2	---
Amortização dívida	76	77	98	138
Reserva de contingência	---	---	---	498
Total	1.992	2.275	2.782	3.184

FONTE: Prodasen. Tabela elaborada por Conorf/CD e Conorf/SF. In: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, 2002, p.13.

Vale destacar que na entrevista concedida ao jornal “O Estado de S. Paulo” de 11.09.2000, o Ministro da Ciência e Tecnologia divulgava sua credibilidade e projeções favoráveis, não só quanto aos novos investimentos, mas também no que designou de “criação de tecnologia própria”. Portanto, o empenho do MCT se daria pela descentração e redução de investimentos em regiões já desenvolvidas suficientemente, como no caso de São Paulo (região Sudeste) e, por meio dos Fundos Setoriais, dobrar os recursos direcionados para a C&T brasileira como um todo e muito especialmente “triplicando” os recursos para a região Norte, Nordeste e Centro-Oeste que, segundo suas previsões, deveriam receber investimento de 30% das verbas. Entretanto, ao cabo do governo FHC tais perspectivas não se cumpriram como mostra o gráfico 11.

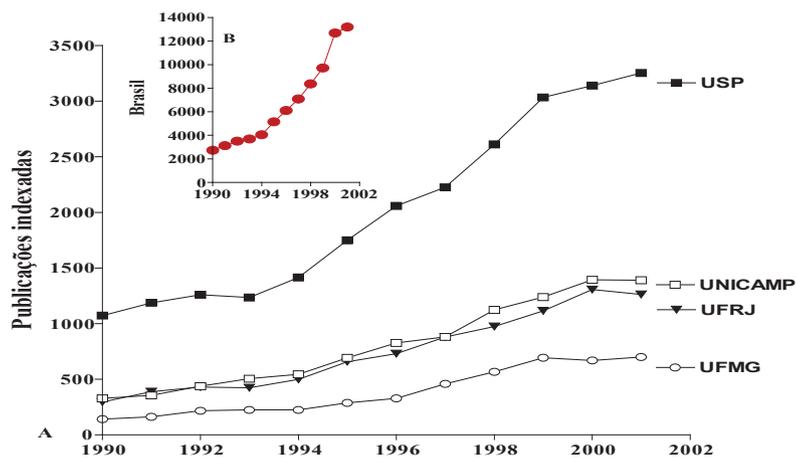
GRÁFICO 11
MCT FUNDOS: PROJETADO E REALIZADO



FONTE: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, 2002, p.18.

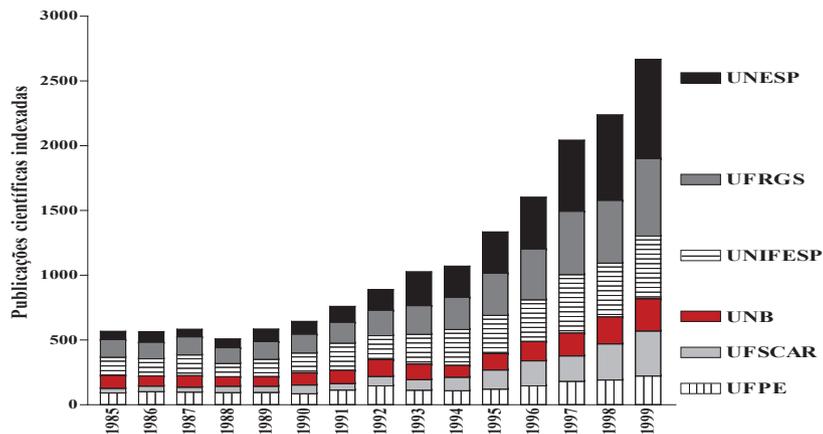
E mesmo em relação à proposta de aumentar a participação da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tanto às verbas, quanto em sua projeção em nível de produção científica, também se frustrou, por conta da concentração dos recursos ainda nas regiões em que se concentravam os centros de excelência de C&T no Brasil, como referenda a origem das publicações do período, representadas pelas seguintes universidades:

GRÁFICO 12
ORIGEM DAS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS NO BRASIL – POLO CENTRAL



FONTE: Machado (2004)

GRÁFICO 13
ORIGEM DAS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS NO BRASIL – OUTRAS UNIVERSIDADES



FONTE: Machado (2004)

Pelo exposto até aqui, pode-se perceber que o processo de implantação da P&D estava comprometido pelas ações de contingenciamento do orçamento para a C&T como um todo e em especial da P&D como opção maior da preocupação governamental – e, conseqüentemente pela baixa execução deste orçamento, a despeito das projeções, das arrecadações dos Fundos e das discussões e encaminhamentos via Conferência Nacional de C&T.

Para entender mais pontuadamente o porquê do distanciamento entre o orçamento planejado e o orçamento executado dos Fundos Setoriais cabe um outro olhar que torne possível a contextualização do financiamento e fomento da P&D no governo FHC (2ª gestão) e os mecanismos referenciais deste processo. Outro ponto relevante neste sentido é a retomada das metas estabelecidas no PPA (2000-2003) em relação ao “comprometimento” do governo de promover o crescimento sustentável do país, com a elevação do PIB, o controle inflacionário e o estabelecimento de um ambiente favorável à abertura e competitividade da empresa nacional.

PARTE II

C&T&I NO GOVERNO FHC (1999-2002)

Há uma lei do desenvolvimento que se apresenta sob uma dupla pauta, a da modernidade e a da modernização. A primeira busca comprometer toda a sociedade, que tem suas classes dirigentes como coordenadoras e organizadoras dos seus cidadãos. Já a segunda chega à sociedade por meio de um grupo condutor, sob uma política voluntarista que privilegia os grupos dominantes, através da coação e da imposição de uma ideologia. Na modernidade, a sociedade se transforma, atualiza, aperfeiçoa, desenvolve; na modernização, que copia os modelos sem alterar o sistema de poder, a sociedade acumula, soma, progride, mas não se desenvolve.
(VAIDERGORN, 2009)

2.1. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: um olhar sobre o quadro na segunda gestão do governo FHC

Na primeira parte deste trabalho apontou-se que o maior trunfo do governo FHC em suas duas gestões, em nível de fomento e financiamento para a pesquisa científica e tecnológica, tendo como ponto central o estímulo e incentivo à P&D, principalmente na segunda gestão, foi a criação dos Fundos Setoriais. Como já se destacou a intenção principal era induzir uma maior participação da empresa privada no desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento, mudando o quadro que colocava o governo (em vinculação com todos os níveis) como principal desembolsador, esperando-se que a consequência fosse a construção de uma outra realidade, de uma outra cultura para o setor.

O processo de financiamento majoritário do governo para o setor produtivo ocorre em muitos países em desenvolvimento e mesmo em alguns países avançados, isto porque o mercado não supre boa parte de financiamento deste setor, levando o setor público a atuar em dimensões distintas para o atendimento das demandas que solicitam fontes para o desenvolvimento daquele. Neste sentido, Bastos (2003, p.233-234) observa que de forma alguma as atividades de P&D devem ser deixadas inteiramente ao norteamento do setor privado, pois isto implicaria num subinvestimento, motivado pela dificuldade de apropriação dos esforços de pesquisa deste, mesmo em face da presença de sistemas de propriedade intelectual. Desta forma, a continuidade, formas de carteiras de crédito somente foram validadas pela parceria público-privada, mas tendo o Estado como o normatizador do processo.

No caso brasileiro, o governo levou isto a cabo por meio de financiamento para o setor produtivo, incluindo o financiamento com retorno e o financiamento não reembolsável, acrescidos de incentivos fiscais e outras formas de subvenção. Se o crédito para o desenvolvimento de P&D era um caminho viável para uma maior participação do setor privado e que, efetivamente com a criação dos Fundos Setoriais foi aumentada a arrecadação de recursos que deveriam ser destinados ao fomento e financiamento da ciência e tecnologia no Brasil na segunda gestão FHC, por que então e de que forma este novo instrumento não apresentou os resultados esperados pelo próprio governo que o constituiu?

Corder e Salles Filho (2004, p.143-144) lembram que existiam instrumentos legais para que a carteira de crédito fosse estendida às empresas públicas e privadas para investimentos em inovação via P&D, que eram a mola propulsora do discurso de FHC na segunda gestão de seu governo, mas que a despeito de sua existência a própria burocracia institucionalizada tratou de dificultar sua validade, implicando, conseqüentemente, o comprometimento de sua totalidade. Dentre estes instrumentos, destacavam-se:

- a) Lei 8.010/90, que isentava ou reduzia o imposto sobre importações (II) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) referente aos produtos importados pelas agências de fomento destinadas à pesquisa científica e tecnológica;
- b) Lei 8.032/90, que ampliava o escopo da Lei 8.010/90 para a importação de livros, periódicos e materiais de consumo em geral destinados à atividade de pesquisa;
- c) Lei 8.661/93 (alterada pela Lei 9.532/97), que previa a dedução no imposto de renda (IR) e o crédito fiscal incidente no imposto de renda sobre pessoa jurídica (IRPJ) e no imposto sobre operações financeiras (IOF), para as empresas do setor industrial e agropecuário que realizassem a P&D;
- d) Lei 10.637/02, que oferecia deduções às empresas que depositassem pedidos de patentes no país e no exterior;
- e) Lei 8.248/91 (alterada pela Lei 10.176/01), que estabelecia créditos fiscais (redução de IPI) a empresas do setor de informática e automação – Lei de Informática.

Destacam os autores que deste conjunto, destinado à P&D nas empresas, três leis são colocadas como as principais, mas que formam objeto de controle e cerceamento em nível de seus limites: Lei Nº 8.661/93, Lei Nº 10.176/01 e Lei Nº 10.637/02. Por exemplo, a Lei Nº 8.661/93 propunha o estímulo ao desenvolvimento e à capacitação e projetos tecnológicos dos setores industriais e agropecuários através do PDTI (Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial) e do PDTA (Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário). As empresas participariam destes programas apresentando projetos que estimulassem o desenvolvimento de novos produtos e processos em P&D.

Uma vez aprovados os projetos e apresentados aos MCT, os investimentos destinados aos mesmos passariam a contar com um conjunto de incentivos fiscais, ao longo do período de sua execução com prazo de até cinco anos. Tais incentivos se referiam ao abatimento no Imposto de Renda e no Imposto sobre Produtos Industrializados, crédito de imposto de renda, redução de impostos sobre operações financeiras (IOF) e dedução de despesas com pagamento de *royalties* e com assistência técnica (CORDER e SALLES FILHO, 2004, p.145)

Certamente os incentivos dados à participação da empresa privada eram em tese interessantes, entretanto, destaca Carlos Américo Pacheco (2004, p.29) que no final do ano de 1997, em meio a um contexto de um “acentuado” ajuste econômico, denominado de “Pacote 51”, o governo Fernando Henrique Cardoso apresentou uma série de medidas fiscais, dentre elas a Lei Nº 9.532/97, mudando substancialmente o quadro de incentivos à participação da empresa privada, previstos anteriormente na Lei Nº 8.661/93. O pacote fiscal de FHC em 1997 trazia como mudança principal a redução da percentagem de dedução do Imposto de Renda concernente aos incentivos fiscais que, de 8% previstos na Lei Nº 8.661/93, não mais poderiam exceder a 4% e ainda o PAT (Programa de Alimentação dos Trabalhadores) deveria ser considerado no conjunto da referida percentagem do imposto devido.

De forma geral, os abatimentos no IR para investimentos em P&D se tornavam muito pouco aquiescentes no sentido de promover o setor referido, mesmo porque com a inclusão do PAT (programa compulsório para as empresas) no conjunto dos 4% de dedução, os abatimentos com P&D passavam a ter caráter residual – e, portanto, não muito significativo. As alterações da Lei Nº 8.661/93 pelo pacote fiscal de 1997 em seu conjunto são apresentadas a seguir:

QUADRO 8

INCENTIVOS DA LEI Nº 8.661/93 (MODIFICADOS PELA LEI Nº 9.532/97)

Incentivo	Original	Atual
Dedução do IR - Despesas com P&D	8%	4% + PAT
Redução do IPI de equipamento para P&D	100%	50%
Depreciação acelerada de equip. para P&D	2x	mantido
Amortização acelerada - intangíveis para P&D	100% ano	mantido
Crédito de IR e redução de IOF	50% (IRf e IOF)	30% IRf e 25% IOF
Dedução de despesa com royalties e assistência técnica	até 10%	mantido

FONTE: MCT *apud* Pacheco (2004, p.29)

Após este conjunto de medidas o PDTI e o PDTA deixaram de ser atrativos desde 1997, havendo decréscimo de sua evolução se tomado o ano de 1994 como base, o que gerou uma queda acentuada de novos PDTI/PDTA e decréscimo de investimentos para o setor programados pelas empresas. Somente em 2002 há uma pequena, mas não substancial, melhora da situação. Neste sentido, como testemunha ocular, Pacheco (2004, p.30) observa que os incentivos usufruídos no período de 1994-2002 totalizavam 8,3% dos investimentos realizados, representando um percentual abaixo da média dos incentivos vigentes para a pesquisa e desenvolvimento nos países membros da OCDE. Dito de outra maneira, para cada Real de incentivo, viabilizava-se 12 Reais de investimentos em P&D. No período de 1994-1999 a média destes incentivos correspondiam a aproximadamente 10% de investimentos e no período seguinte (2000-2002) os incentivos usufruídos correspondiam a 4,5% dos investimentos realizados. Vale conferir a evolução do número de PDTI/PDTA aprovados, investimentos e incentivos do referido período:

QUADRO 9
NÚMERO DE PDTI/PDTAS APROVADOS E INVESTIMENTOS
E INCENTIVOS DA LEI Nº 8.661/93 (MILHÕES DE R\$ CORRENTES)

	Invest. Totais	Incentivos	Incentivos	Invest.	Invest.	PDTI
	Previstos	Concedidos	Usufruídos	Previstos	Realizados	Aprov
1994	230,2	31,2	0,9	84,7	13,5	11
1995	303,6	49,8	13,9	205,0	94,2	23
1996	730,8	88,0	15,6	347,4	181,9	24
1997	700,6	115,6	26,3	486,2	281,8	31
1998	791,7	152,9	38,4	652,4	370,3	20
1999	774,8	230,9	60,8	837,8	525,4	8
2000	72,7	212,8	31,8	643,2	636,8	4
2001	64,3	167,9	32,2	439,3	627,9	4
2002	850,4	109,1	19,9	451,6	606,8	6
Total	4519,1	1158,2	239,8	4147,6	3338,6	131

FONTE: Pacheco (2004, p.30)

Merecem destaque também os incentivos concedidos pela Lei Nº 8.248/91 que tinha por meta a viabilização de instrumentos para a preservação da produção local e a promoção

das atividades de pesquisa e desenvolvimento na indústria da informática. Esta lei estabelecia que as empresas nacionais do referido setor e automação seriam isentas de diversos tipos de impostos até a data de 29 de outubro de 1999. Dentre as taxas e impostos de que trata a Lei estão: a dedução de 50% do IR; dedução do IPI para a aquisição de máquinas, equipamentos e outros produtos via CNPq ou outras instituições fomentadoras sem fins lucrativos, que coordenassem ou executassem programas de ensino e pesquisa credenciados no Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), também garantia o crédito de IPI sobre matérias-primas, produtos intermediários, material de embalagem e depreciação acelerada²³. Contudo, embora tais benefícios continuassem a existir na segunda gestão do governo FHC, no final do ano 2000 a Lei deixou de vigorar, sendo modificada pela Lei Nº 10.176/01. Esta nova Lei previa que as empresas da área de informática e automação que investissem em P&D deixariam de ter isenção plena do IPI.

O benefício continuaria a existir, mas de forma decrescente entre 01/01/01 até 31/12/2009. Assim, a concessão do incentivo seria de 95% entre 01/01/01 a 31/01/2002; de 90% entre 01/01/2003 a 31/12/2003; de 85% de 01/01/2003 a 31/12/2003; de 80% de 01/01/2004 a 31/12/2004; de 75% de 01/01/05 a 31/12/2005 e de 70% de 01/01/2005 a 31/12/2009. Esta redução de incentivos também seria um agente de retração para o desenvolvimento da P&D no setor, juntando-se a outras restrições já destacadas confirmando o desnível entre uma política explícita e uma política implícita, esta última, mais como justificativa de cumprimento das prescrições dos organismos financeiros multilaterais e pontos previstos no Consenso de Washington do que como propriamente um instrumento transversal nos projetos governamentais.

Por sua vez a MP Nº 66, que a posteriori se transformaria na Lei Nº 10.637/02, também denominada de Lei de Minirreforma Fiscal, previa o abatimento em dobro no Imposto de Renda dos gastos em P&D que resultassem patentes. Além disto, concedia outros incentivos às empresas que promovessem a P&D, tendo como principais a dedução das despesas opera-

23 As empresas estrangeiras também seriam beneficiadas desde que contemplassem certos níveis de produção e capacitação local ou então que tivessem metas crescentes na exportação de bens ou serviços de informática. Ver Corder e Salles Filho (2004, p.147)

cionais das empresas com a pesquisa tecnológica e o desenvolvimento de inovação tecnológica, produtos e processos, do lucro líquido, na determinação do lucro real (sobre o qual incide o Imposto de Renda – IR) e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além disto, assegurava à pessoa jurídica a possibilidade de abater o que equivalente a 100% do lucro real sobre os dispêndios de cada projeto das empresas que fossem transformados em patentes e registrados no INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial – e em pelo menos um organismo internacional. Pacheco (2004, p.42) acrescenta que na Câmara Federal, por ocasião da votação desta MP, foram feitos aprimoramentos nos incentivos fiscais e na redação do documento, destacando-se:

- a) extensão dos benefícios previstos para patentes também a despesas para a obtenção e manutenção de registros de marcas no exterior, desde que essa marca tenha sido depositada junto ao INPI e cumulativamente em, pelo menos, um organismo internacional;
- b) isenção do imposto de renda retido na fonte – IRRF, da contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE sobre remessas e do imposto sobre operações de câmbio, crédito e seguro – IOF, para os pagamentos e remessas ao exterior relativos à obtenção e manutenção de direitos de propriedade.

Entretanto, lamenta Pacheco (2004), estas duas medidas foram vetadas pelo governo Lula, por ocasião de seu empossamento. Desta maneira, o acompanhamento e desdobramento deste instrumento não puderam ser avaliados em sua totalidade, pelo fato de acontecer no final da gestão do governo Fernando Henrique Cardoso. Como se observa o grande trunfo anunciado por FHC como indutor do crescimento da P&D nacional esbarrava em antagonismos gerados por sua própria governança. Propunham-se os caminhos, os meios financeiros para o desenvolvimento e, paradoxalmente, ao mesmo tempo, criavam-se mecanismos obstacularizadores para sua operacionalização, fato que atingiria a planificação e execução dos projetos financiados pelos Fundos Setoriais. Nesta diretriz, o sentido legal de promoção da P&D se torna inviabilizado por cerceamentos dos benefícios preconizados, restringindo a participação de empresas de pequeno, médio e grande porte, com acentuado

destaque para as empresas de pequeno porte que não eram contempladas com os benefícios dos financiamentos.

Como se pode observar “a mola propulsora” do MCT na segunda gestão perderia em muito a possibilidade de consecução de êxito, por uma lado pelas restrições legais apontadas e por outro pela oferta de uma carteira de crédito que desestimulava a participação do empreendedor na promoção de projetos voltados para pesquisa e desenvolvimento. Destaca o pesquisador que o propósito deste trabalho, longe de se caracterizar como um tratado de economia ou uma acirrada análise econômica sobre o período em destaque parte de contribuições pontuais sobre estudos já desenvolvidos na área de política científica e tecnológica para uma aproximação mais viável do objeto de estudo elencado, contribuindo para o desvelamento das tramas do novelo emaranhado, como apontado no decorrer do presente esforço. Desta maneira, indica-se como rica fonte de consulta o trabalho de Bastos (2003), Corder (2004), Corder e Salles Filho (2004), Pacheco (2004) e para uma visão geral sobre o desdobramento dos planos nacionais de desenvolvimento pós II PND vale destacar o trabalho de Matos (2002).

Merece destaque o trabalho de Corder (2004, p.136-138), que a partir de Costa (1999) destacou o BNDES e a FINEP como os principais atores no processo de oferta de carteira de crédito para os empreendedores do setor privado, que deveriam direcionar seus esforços em nível de PDTI e PDTA para o desenvolvimento de produtos ou processos inovadores.

Os projetos apoiados pelo BNDES deveriam abranger o setor industrial, de infraestrutura, agropecuário, de comércio e serviços, cujas metas centrais deveriam contemplar duas dimensões básicas: 1) implantação, expansão, realocação, modernização; 2) capacitação tecnológica; exportação de máquinas e equipamentos, melhoria de qualidade e aumento de produtividade; reestruturação e racionalização empresarial; conservação do meio ambiente e de energia; gastos com infraestrutura econômica e social e participação dos capitais privados nos investimentos de infraestrutura. Para que os empreendedores tivessem acesso ao financiamento do BNDES no enfoque das dimensões listadas deveriam assumir o custo do crédito do mes-

mo, caracterizado pela TJLP + taxas²⁴. Por outro lado, a FINEP, como a principal agência do governo especializada no financiamento às atividades de P&D, teria a partir da segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso a incumbência do gerenciamento dos recursos do FNDCT, que passaram de cerca de R\$171 milhões em 1999 para R\$ 1,23 bilhão em 2003 por meio da alocação dos Fundos Setoriais.

Tanto em relação ao processo de financiamento do BNDES (que não financia P&D), como da FINEP, Pacheco (2004) denunciou que a debilidade do crédito afasta os empreendedores, que embora queiram investir em ciência e tecnologia, em aperfeiçoamento de produtos e processos tecnológicos, se veem impedidos por conta de uma PCT ainda não tão clara sobre a real importância deste passo.

Da mesma forma Corder (2004) ressalta que embora o Brasil disponibilize de vários mecanismos para o financiamento e fomento da P&D e tecnologia industrial, está longe de inaugurar o atendimento satisfatório das fases do processo de inovação, tão amplamente divulgado na era FHC.

Sua ênfase é a de que as linhas de financiamento apresentam um baixo volume de recursos e ainda assim, por conta das restrições institucionais, são pouco acionadas. É importante destacar que a falta de clareza em sua totalidade sobre os investimentos em P&D impede o financiamento em etapas importantes das atividades produtivas. Assim, faltam recursos para as atividades e produções iniciais de P&D, também para expansão e para o capital de giro. De forma sinóptica o quadro a seguir resume a situação dos instrumentos de incentivos à C&T&I no Brasil, ressaltados por Corder (2004):

24 Bastos (2003, p.235) destaca que para as firmas poderem investir devem ser capazes de obter financiamento de curto prazo (*finance*), cujas obrigações decorrentes seriam consolidadas por meio da emissão de títulos de longo prazo (*funding*). Assim, devem os empreendedores procurar a transformação de maturidade de poupanças de curto prazo criadas durante o processo multiplicador em fontes de longo prazo para financiar o investimento das firmas.

QUADRO 10
INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO E INCENTIVOS À C&T&I NO BRASIL

Que não envolvem a concessão de recursos financeiros			Que envolvem a concessão de recursos financeiros										Mecanismos				
Garantia de Liquidez	Incentivos Fiscais		Recursos não reembolsáveis					Risco	Crédito					Modalidades			
	Lei Nº 10.332/01; SEBRAE	Lei Nº 10.637/02	Lei Nº 8.010/90	Lei Nº 8.661/93 e 9.532/97	Lei Nº 10.176/01	Auxílio à pesquisa (FAPs, CNPq/Fomento, MCT/Fomento)	Lei Nº 9.991/00	Subvenção - Lei Nº 10.332/01	Bolsas	FNDCT e FUNTELL (Fundos Setoriais)	Private equity e Lei Nº 10.332/01	Aportes de capital e Lei Nº 10.332/01	Capital Semente		Juro reduzido (equalização) – Lei Nº 10.332/01	Padrão (TJLP ou TR + spread) – FINEP e BNDES	
						+											Empreendedorismo (planos de negócios, EVTEs, fiscalização da pesquisa)
	+																Produção Inicial
	+																Expansão
																	Comercialização inicial
																	Saída/Desinvestimento
																+	Modernização para inovação
																+	P&D do setor público
																+	P&D do setor privado
																+	P&D Cooperação público-privada
																+	Certificação/ Normalização
																+	Propriedade Industrial
																+	Exportação

LEGENDA: () Ausente; (+) Presente, baixo volume e baixo uso relativo; (++) Presente, médio volume e médio uso relativo; (+++) Presente, alto volume e alto uso relativo

FONTE: Corder (2004, p. 192)

O estudo de Corder (2004) aponta que existiam basicamente duas modalidades de crédito no Brasil para a C&T&I, a saber: a) crédito padrão baseado na TJLP + *spreads*²⁵ – que ofereciam taxas menores que as do mercado financeiro, mas ainda assim elevadas para o empreendedor brasileiro, frente aos agentes condicionantes do próprio financiamento que onerava em muito o empréstimo concedido e b) crédito com juro reduzido (equalizado), entendendo-se que até 6% da TJLP poderia ser coberta por recursos do FNDCT, originado do Fundo Verde Amarelo. A equalização é um dos instrumentos criados pela Lei Nº 10.332/01 e oferecido pela FINEP. O fato é que a concessão de financiamento para o desenvolvimento da P&D é condicionado à apresentação de garantias pelas empresas, o que inviabiliza a demanda pelos créditos pelos pequenos investidores, uma vez que as empresas de pequeno porte e de outras que entraram no mercado não dispõem das garantias solicitadas.

Mesmo quando se trata dos recursos não reembolsáveis, conforme apresenta o quadro 10, não há critérios claros para a concessão de recursos, como instrumentos de subvenção como trata a referida Lei. Corder (2004, p.196) destaca que, embora haja até uma disposição legal para o crescimento da P&D, a mesma se vê em dificuldades por conta da não definição e destinação planejada de recursos, principalmente a partir da segunda gestão do governo FHC. Desta forma observa que mesmo os Fundos Setoriais, que deveriam prover receitas estáveis e recursos suficientes para o desenvolvimento da C&T&I, foram significativamente afetados pelo comportamento do governo, que se explica em parte pelo cumprimento das metas fiscais como parte da cartilha dos organismos internacionais.

Bastos (2003) observa que com a criação dos Fundos Setoriais, o orçamento do FNDCT cresceu de forma expressiva, praticamente dobrando no ano 2000 e 2001, com um crescimento de cerca de 30% em 2002. Entretanto, o que não deveria ter ocorrido, houve baixos percentuais de execução orçamentária dos Fundos Setoriais com piores progressivas até pelo menos o último ano da gestão FHC. Para compreender mais pontuadamente esta situação, Bastos (2003, p.245-246) destaca dois conjuntos distintos de problemas, a saber:

25 *SPREADS* são a diferença entre o custo de captação no mercado e o que é cobrado em empréstimos a pessoas físicas e jurídicas.

- Por um lado, refletem, em alguma medida, as ações de contingenciamento²⁶ de recursos promovidas pelo governo federal nos últimos anos, em busca do cumprimento de metas crescentes de superávits primários, que não pouparam nem mesmo receitas vinculadas, como é o caso dos “fundos” setoriais de C&T. São fixados limites muito estreitos para empenho ou pagamento efetivo ao longo do ano, mas após sucessivas reedições dos decretos há uma descompressão (ou descontingenciamento) apenas no final do ano, com o que os órgãos acabam não tendo tempo hábil para executar o orçamento. Esse mecanismo “disfarçado” de corte do orçamento aprovado dificulta até mesmo a aplicação do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda cortes/contingenciamentos de despesas custeadas com recursos legalmente ou constitucionalmente vinculados. Cabe lembrar, entretanto, que os decretos de contingenciamento fixam limites máximos de empenho e pagamento por órgão, cabendo a cada ministério a escolha de onde executar a programação (ou, em outras palavras, onde efetuar os cortes).
- De fato, o MCT pareceu preservar o pagamento de bolsas, a manutenção dos institutos de pesquisa vinculados, dentre outros (...), o que permite observar uma execução do orçamento global do MCT em níveis muito superiores aos do FNDCT. Em 2003, 44% do orçamento do FNDCT foi alocado na forma de Reserva de Contingência, que, após corte adicional de quase 7% através de decretos de contingenciamento, reduziu seu orçamento a apenas R\$ 637 milhões (posição de junho de 2003) – com a Reserva, o corte orçamentário passou a ser aprovado pelo Congresso, tal como já ocorria com o FUNTTEL desde 2002.

É oportuno dentro da perspectiva exposta analisar a evolução do orçamento aprovado e pagamentos efetuados pelo FNDCT, Funttel e MCT na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, antes de situar o segundo conjunto de problemas, citado por Bastos (2003):

QUADRO 11
EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO APROVADO E PAGAMENTOS
EFETUADOS PELO FNDCT, FUNTTEL E MCT – 1999/2002

	1999	2000 ^a	2001	2002	2003
FNDCT					
Orçamento (R\$ 1,00)	171.366.881	348.242.937	724.981.899	923.921.502	1.229.843.132
Valores pagos (R\$ 1,00)	90.354.430	176.270.446	308.461.647	289.617.288	-
Execução (%)	52,7	50,6	42,5	31,3	-
FUNTTEL					
Orçamento (R\$ 1,00)	-	-	239.050.000	289.598.445	247.965.867
Valores pagos (R\$ 1,00)	-	-	57.810.000	106.320.309	-
Execução (%)	-	-	24,2	36,7	-
MCT					
Orçamento (R\$ 1,00)	1.741.758.098	1.972.380.422	2.577.330.928	2.835.306.633	3.186.088.193
Valores pagos (R\$ 1,00)	1.439.255.262	1.642.092.035	1.885.721.948	1.921.081.497	-
Execução (%)	82,6	83,3	73,2	67,8	-

^a Em 2000, valores liquidados.

FONTE: Bastos (2003, p.246)

Certamente a tabela acima mostra o avesso do discurso de FHC para a promoção da pesquisa e desenvolvimento no Brasil. Neste sentido, na segunda gestão de FHC o quadro de aplicação de recursos na pós-graduação aumentou em relação à gestão anterior evocando, no entanto, outras questões em se tratando de prioridades. O esforço de engenharia dos Fundos Setoriais neste início do século XX ainda está por vir, devendo-se atentar para evitar as pedras de tropeço colocadas no caminho, a princípio pelos mentores deste novo mecanismo de financiamento à C&T&I no Brasil. O outro ponto a que se referiu Valéria Bastos (2003, p.246), relacionado com este primeiro, explica-se levando em conta:

A baixa execução do orçamento reflete, também, problemas de operação dos “fundos” setoriais, como a demora na definição das prioridades, os atrasos na regulamentação (em alguns casos, os decretos de regulamentação foram editados mais de um ano após a publicação da lei), a morosidade do mecanismo de lançamento de editais para seleção de projetos, a realização de inúmeras reuniões de Comitês Gestores criados para cada “fundo” setorial e diversas outras instâncias administrativas (FINER, MCT, CNPq etc.) que participam do processo (...)

A consistência da operacionalização e do destino dos Fundos Setoriais, pelo menos ainda ao término da segunda gestão do governo FHC, não tivera êxito, pois se propunha uma política de fontes estáveis de recursos. Constituiu-se um enorme esforço de engenharia de C&T, em nível de estruturação dos Fundos Setoriais, mas sua aplicação propriamente dita ficou comprometida, conforme observação de Bastos (2003). E tal quadro em maior ou menor medida refletia, como já foi acentuado, os compromissos com os organismos financeiros internacionais. Bastos (2003), Corder (2004) e Corder e Salles Filho (2004) observam que, tomando-se em conta o orçamento aprovado entre 1999 e 2003, houve significativas discrepâncias de valores executados, sendo que em alguns casos, o valor executado não chegou a 2% do valor aprovado – mesmo em 2002, quando os Fundos estavam funcionando de forma regular e em 2003, o total de 44,4% do orçamento aprovado foi absorvido pela instituída reserva de contingência, como se pode observar no quadro a seguir:

QUADRO 12
FUNDOS SETORIAIS DE C&T: VALORES DO ORÇAMENTO APROVADO
ACRESCIDO DE CRÉDITOS ADICIONAIS E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
(Pagamentos) DO FNDCT E DO FUNTELL – 1999/2003

	1999					2000				
	O.A. (a)	D.(%)	O.E.(b)	D.(%)	E.(%) (b/a)	O.A. (a)	D.(%)	O.E.(b)	D.(%)	E.(%) (b/a)
Total FNDCT(a)	171.367	100,0	90.354	-	52,7	348.243	100,0	176.270	-	50,6
Reserva de Contingência	0	-	0	-	-	0	-	0	-	-
Total Disponibilizado	171.367	100,0	90.354	100,0	52,7	348.243	100,0	176.270	-	50,6
CT – Infra	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Hidro	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
Verde e Amarelo	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Mineral	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Energ	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Transp	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Info	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Biotec	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Agro	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Aero	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Petro	109.380	63,8	37.240	41,2	34,0	245.658	70,5	134.412	76,3	54,7
CT – Saúde	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
CT – Espacial	0	0,0	n.a.	-	-	0	0,0	n.a.	-	-
Outros (Fonte 100)	61.987	36,2	53.114	58,8	85,7	102.585	29,5	41.859	23,7	-
Total Funtell (b)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

	2001					2002					2003 (b)	
	O.A. (a)	D.(%)	O.E.(b)	D.(%)	E.(%) (b/a)	O.A. (a)	D.(%)	O.E.(b)	D.(%)	E.(%) (b/a)	O.A. (a)	D.(%)
Total FNDCT(a)	724.982	100,0	308.462	-	42,5	923.922	100,0	289.617	-	31,3	1.229.843	100,0
Reserva de Contingência	0	-	0	-	-	0	-	0	-	-	546.566	44,4
Total Disponibilizado	724.982	100,0	308.462	100,0	42,5	923.922	100,0	289.617	100,0	31,3	683.277	100,0
CT – Infra	138.592	19,1	71.832	23,3	51,8	159.725	17,3	56.753	19,6	35,5	120.000	17,6
CT – Hidro	26.855	3,7	18.891	6,1	70,3	28.325	3,1	10.078	3,5	35,6	20.000	2,9
Verde e Amarelo	192.000	26,5	48.567	15,7	25,3	170.303	18,4	82.463	28,5	48,4	216.000	31,6
CT – Mineral	2.686	0,4	2.272	0,7	84,6	3.221	0,3	2.385	0,8	74,0	5.000	0,7
CT – Energ	80.000	11,0	49.554	16,1	61,9	71.407	7,7	24.309	8,4	34,0	89.630	13,1
CT – Transp	8.000	1,1	24	0,0	0,3	7.923	0,9	3.401	1,2	42,9	2370	0,3
CT – Info	44.000	6,1	4	0,0	0,0	39.960	4,3	16.250	5,6	40,7	25.000	3,7
CT – Biotec	n.a.	0,0	n.a.	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	15.000	0,0
CT – Agro	n.a.	0,0	n.a.	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	29.960	0,0
CT – Aero	n.a.	0,0	n.a.	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	15.000	0,0
CT – Petro	151.121	20,8	91.357	29,6	60,5	193.866	21,0	72.473	25,0	37,4	91.040	13,3
CT – Saúde	n.a.	0,0	n.a.	0,0	0,0	50.540	0,0	222	0,1	0,4	30.000	0,0
CT – Espacial	5.400	0,7	102	0,0	1,9	5.400	0,6	1.343	0,5	24,9	0	0,0
Outros (Fonte 100)	76.328	10,5	25.858	8,4	33,9	193.252	20,9	19.940	6,9	10,3	24.277	3,6
Total Funtell (b)	239.050	-	57.810	100,0	24,2	289.598	100,0	106.320	100,0	36,7	247.966	100,0
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	89.190	30,8	-	-	-	117.228	47,3

LEGENDA:
(a) Exclui-se amortização, juros e encargos de dívida
(b) Não foram incluídos os valores do orçamento executado em 2003 por não constituírem um exercício fechado.
n.a. = não-aplicável
O.A. – Orçamento Aprovado
O.E. – Orçamento Executado
D. – Distribuição
E. – Execução

FONTE: Bastos (2003, p.247)

Bastos (2003) e Corder (2004) enfatizam que, neste quadro de instabilidade da PCT gestada no período, as empresas receberam pouca destinação dos recursos que entraram no FNDCT advindos dos Fundos Setoriais, sendo que, de fato, apenas o fundo verde-amarelo previu em lei a destinação de recursos para empresas na forma de subvenção econômica e equalização de taxas de juros, etc, mas insuficiente para a realidade brasileira, frente aos desafios que se colocavam na gestão em curso. Lembra Bastos (2003) que a quase totalidade dos recursos do FNDCT foi destinada a projetos desenvolvidos pelas universidades e institutos de pesquisa e, quando muito, a alguma articulação com empresas por meio de projetos cooperativos de P&D.

Esta forma de cooperação empresa-universidade, em si, não mostrava lastro, pois se desejava, a fórceps, desenvolver tal vinculação sem levar em conta a experiência ou realidade da PCT historicamente construída no Brasil. Acerca deste ponto, Bastos (2003, p.251) destaca que:

A colocação do conhecimento e das descobertas científicas a serviço das inovações através de projetos cooperativos não constitui, entretanto, consenso. Os resultados e evidências são pontuais e as situações muito diversas para permitir um modelo geral. Mesmo nos Estados Unidos, aonde esses arranjos vêm sendo incentivados desde a década de 1980, apenas 7% das atividades de pesquisa de universidades foram provenientes de contratos com empresas e menos de 5% das 85 mil patentes em 2000 foram efetuados por universidades. Na realidade, a experiência internacional parece indicar que modelos de cooperação universidade-empresa são muito variados em diferentes contextos históricos, culturais e econômicos (...). No caso do Japão e outros países asiáticos, a articulação que esteve na raiz da industrialização, entre empresas e institutos de pesquisa, públicos e privados, não envolveu diretamente a universidade (que esteve restrita ao seu papel histórico de geração de conhecimento e pesquisa fundamental). Nos Estados Unidos, os estímulos à cooperação universidade-empresa são recentes, orientados para enfrentar a perda de competitividade e dinamismo da economia americana, cujos resultados concretos são ainda incertos (...) No caso brasileiro, o cenário é agravado, além da inexistência de fontes de recursos asseguradas para pesquisa básica – com a criação das receitas vinculadas do FNDCT, o governo deixou até mesmo de alocar os montantes prévios do Tesouro Nacional – e para inovação nas empresas, por um setor empresarial sem grande tradição de articulação com universidades e instituições de pesquisa.

Exatamente por isso, na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso tal integração ficou apenas no discurso²⁶. Destaca-se que houve um pequeno crescimento no investimento da pesquisa acadêmica em relação à gestão anterior por conta dos Fundos Setoriais, mas, de fato, a ausência de políticas consistentes que favorecessem a pesquisa científica e tecnológica como um todo e, em particular na integração empresa-universidade, esteve e ainda está para ser inaugurada. Os instrumentos de fomento à P&D no Brasil carecem de medidas concretas para sua operacionalização, em nível de PCTs e de utilização eficiente de recursos estáveis, previstos em lei²⁷.

A questão é que se elaboram as leis, mas o seu cumprimento fica atrelado às contingências dos governos instituídos, barrando o seu efetivo desdobramento. Corder e Salles filho (2004) alertam que o discurso de promoção da competitividade deve necessariamente ser orientado por medidas efetivas no desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil, de forma especial, da pesquisa, desenvolvimento e inovação como incorporação permanente do projeto nacional, evitando-se desvios que venham a comprometer o delineamento e propósito para o setor.

O quadro de instabilidade para o setor da pesquisa científica e tecnológica e inovação, gerado no governo FHC, afetou seriamente o seu desdobramento, tanto que Solange Maria

26 Corder (2004, p.131) denuncia que ao invés do Estado assumir o seu papel de incentivador (para efeitos de contextualização do objeto de estudo: o governo FHC) da atividade econômica e inovativa tem feito caminho contrário, atuando contra ela. Veja-se, por exemplo, que no mercado financeiro os títulos públicos concorrem de forma desigual com os instrumentos de capitalização das empresas. Isto faz com que todo e qualquer incentivo para o desenvolvimento do setor seja operacionalizado inadequadamente pelas agências de fomento e financiamento, corroborando também para isto as contingências burocráticas e em parte pela ineficiência operacional das agências públicas. Neste caso, observam-se enormes impedimentos ao financiamento e investimentos para o setor, levando o Brasil a caminhar na contramão dos fatos.

27 Mesmo com a inauguração de projetos específicos para a promoção da P&D – de forma particular pela FINEP com o Projeto Inovar, que tinha como meta principal o desenvolvimento da estrutura institucional para a promoção de investimentos de Capital de Risco em Empresas de Base Tecnológica no Brasil e compunha-se das seguintes ações: 1. Incubadora de Fundos Inovar; 2. Fundo Brasil Venture; 3. Portal Capital de Risco Brasil; 4. Venture Fórum Brasil; 5. Rede de Prospecção de Negócios e 6. Capacitação em Capital de Risco – a sua consecução ainda não fora contemplada nem mesmo parcialmente, embora tal projeto tenha se caracterizado como importante passo neste âmbito (CORDER, 2004, p.143)

Corder (2004, p.204-205) sugere que o caminho para reversão da situação, acrescenta-se, para uma nova arrumação do novelo, e que aponte para o aperfeiçoamento da C&T&I no Brasil deve se preocupar em:

- a) rever os incentivos da Lei N° 8.661/93, de forma que a dedução do imposto de renda retorne para o patamar de 8%, como antes, sem ser onerada pelo programa e alimentação do trabalhador, assim como a isenção da alíquota do IPI volte a ser de 100%;
- b) aumentar o montante dos recursos de subvenção e de equalização para as pequenas e médias empresas, empregando recursos do FNDCT de maneira geral (todos os Fundos Setoriais) e não apenas o FVA;
- c) operar efetivamente os fundos de aval para C&T&I, de maneira que o acesso ao crédito seja facilitado às PMEs e às empresas nascentes, (...) extremamente carente de recursos de crédito e de *funding* de longo prazo;
- d) facilitar o uso dos incentivos fiscais, de maneira que a autorização prévia seja dispensada favorecendo a maior agilidade dos processos;
- e) incentivar a canalização de recursos dos fundos de pensão para o mercado de risco, oferecendo garantia de liquidez a esses fundos;
- f) ampliar o *funding* da FINEP por meio de captações de longo prazo do FAT ou dos Fundos Constitucionais;
- g) nesta mesma linha, a FINEP deveria contar com capitalizações sistemáticas do Tesouro Federal, porque ou se tem ou não se tem política de financiamento para P&D&I no Brasil. Sem *funding* e sem capitalizações sistemáticas, não há como ampliar o crédito barato ao investimento em inovação no país;
- h) a FINEP capitalizada e com boas linhas de crédito poderá alavancar recursos hoje absolutamente escassos, como os destinados à produção inicial, comercialização inicial, modernização para inovação e para exportação, dentre outras atividades típicas da inovação que hoje estão descobertas no país;
- i) finalmente, é altamente recomendável a combinação de instrumentos (crédito, risco, não reembolsável, fundos de aval, incentivos etc.) em programas especiais de apoio à inovação.

Desmonta-se totalmente a afirmação de que houve uma ênfase nos investimentos para C&T e mesmo, como se ufanava da pesquisa e desenvolvimento da empresa privada no governo de Fernando Henrique Cardoso. A ideia de desenvolvimento dos Fundos Setoriais, sem dúvida, tinha pressupostos concretos e viáveis, mas prejudicados pela própria ação estratégica do governo, como se observou no decorrer deste trabalho. Não se trata de eleger um indivíduo e colocar-lhe uma roupagem conveniente, uma rotulação da moda, trata-se, como se pode perceber até aqui, de ações concretas de um governo que pelas mesmas incorporou os condicionantes materiais do neoliberalismo.

Neste sentido, a consecução dos objetivos do governo FHC foi atingida, foi coerente com sua ideologia restrita, embora o discurso oficial fosse outro. Longe de ser uma observação conceitual do pesquisador de cunho pessoal e, portanto, parcial ou mesmo um estereótipo incorporado ao seu universo epistemológico; em todo o período do governo FHC (1995-2002) houve desajustes consideráveis na condução de sua governança e de sua governabilidade em áreas diversas da infraestrutura do país onerando, de forma velada e desvelada, setores estratégicos que pagaram e deixaram de receber investimentos, subsídios, financiamentos e demais garantias sociais, como aponta abaixo o estudo do professor de economia Ricardo Bergamini (2002) em suas próprias palavras:

1) (...) no período de janeiro de 1995 até junho de 2002 o governo FHC obteve uma Receita Total de 25,32% do PIB (tributárias, contribuições e capitais), tendo aplicado 29,58% do PIB como segue: 13,15% (Administração Financeira); 6,82% (Previdência Social); 2,02% (Saúde); 1,86% (Defesa); 1,39% (Educação); 0,91% (Empregos) e 3,43% com as demais atividades da União, gerando déficit fiscal nominal de 4,26% do PIB;

2) (...) no período de janeiro de 1995 até junho de 2002 apenas com Administração Financeira (R\$ 930,7 bilhões) e Previdência Social (R\$ 483,0 bilhões) foram comprometidos 78,87% das Receitas Totais (contribuições tributárias e de capitais) do período no valor de R\$ 1.792,5 bilhões. Restaram apenas 21,13% (R\$ 378,7 bilhões) para as demais 25 atividades da União: Saúde, Educação, Defesa, etc;

3) (...) as Receitas Totais da União (contribuições tributárias e de capitais) migraram da média mês de R\$ 19,1 bilhões, no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2001, para R\$ 31,5 bilhões na média de janeiro de 2002 até junho de 2002. Incremento de 64,92%;

4) (...) de janeiro de 2002 até junho de 2002 houve superávit fiscal nominal de R\$ 8,7 bilhões (1,37% do PIB) e a dívida pública líquida da União de janeiro de 2002 até junho de 2002 aumentou em R\$ 116,7 bilhões (que nada mais é do que déficit diferido). Com isso o déficit real de janeiro de 2002 até junho de 2002 foi de R\$ 108,0 bilhões (17,03% do PIB)

5) (...) a dívida externa líquida, pública e privada, no ano de 1994 era de US\$ 107,4 bilhões (19,77% do PIB). Em junho de 2002 estava em US\$ 189,0 bilhões (36,42% do PIB). Crescimento real em relação ao PIB de 84,22%;

6) (...) no conceito de liquidez internacional (inclui empréstimos ponte com FMI) as reservas em dezembro de 1994 eram de US\$ 50,4 bilhões. E em junho de 2002 estavam em US\$ 42 bilhões – redução de 20,00%. O saldo da dívida de curto prazo com o FMI (vencido em dezembro de 2002) era de US\$ 14,5 bilhões. E em junho de 2002 foram sacados um montante e US\$ 10,3 bilhões;

7) (...) a dívida total líquida da União (interna e externa) saltou de R\$ 87,8 bilhões em dezembro de 1994 (25,13% do PIB) para R\$ 973,1 bilhões em junho de 2002 (76,73% do PIB). Crescimento real em relação ao PIB de 205,33%.

8) (...) se considerarmos também a dívida externa do setor privado de US\$ 110,6 bilhões, ou R\$ 270,2 bilhões (21,31% do PIB), a dívida total – interna, externa, pública e privada – é da ordem de R\$ 1.243,3 bilhões (98,04% do PIB);

9) (...) do total da dívida da União citada no item 7, acima, existe um montante de R\$ 214,2 bilhões sendo carregada ilegalmente pelo Banco Central do Brasil, por falta de tomadores em mercado;

10) (...) o custo de carregamento da dívida pública em mercado, considerando somente títulos competitivos, inclusive indexados ao câmbio, ficou em 83,09% a.a. em junho de 2002, e a total em 79,19% a.a., apesar dos juros primários estarem fixados em 18,50% (servindo apenas para enganar os incautos através dos meios de comunicação);

11) (...) nossa séria histórica da balança comercial foi como segue: Superávit 79/84 (US\$ 15,9 bilhões); Superávit 85/89 (US\$ 67,3 bilhões); Superávit 90/94 (US\$ 60,3 bilhões). E no período de janeiro/95 a junho/02, pela primeira vez, geramos déficit comercial atingindo US\$ 19,0 bilhões. Avança Brasil!!! (para o abismo);

12) (...) a nossa séria histórica de necessidade de financiamento do Balanço de Pagamentos foi como segue: 79/84 (US\$ 96,3 bilhões); 85/89 (US\$ 67,2 bilhões); 90/94 (US\$ 86,9 bilhões). E no período de janeiro de 1995 até junho de 2002 migramos para US\$ 390,3 bilhões. Ouseja: no período de 1979/94 administramos um buraco médio em torno de US\$ 15,5 bilhões ao ano. E no período de janeiro de 1995 até junho de 2002 um rombo médio em torno US\$ 52,1 bilhões ao ano;

13) (...) no período de janeiro de 1995 até junho de 2002 recebemos um montante de US\$ 190,7 bilhões (bilhões de dólares americanos) em investimentos externos (diretos e indiretos);

14) (...) o gasto total com pessoal da União (diretos e indiretos) migrou de R\$ 35,8 bilhões em 1994 para R\$ 65,4 bilhões em 2001. Incremento de 82,68% em relação ao ano de 1994. Com base nos gastos até junho de 2002 podemos projetar um gasto total de R\$ 71,0 bilhões para o ano de 2002, apesar de manter o mesmo efetivo em torno de 2 milhões de pessoas. Avança Brasil!!! (para o abismo);

15) (...) considerando os três poderes da República, civis e militares, com base nos gastos até junho de 2002 o rendimento médio mês per capita com pessoal ativo do governo federal foi de R\$ 3.258,05, sendo a média nacional dos trabalhadores formais nas atividades privadas de R\$ 769,30, ou seja, 323,51,% menor;

16) (...) considerando os três poderes da República, civis e militares, com base nos gastos até junho de 2002 o rendimento médio mês per capita com pessoal inativo (aposentadorias e pensões) foi de R\$ 2.655,05, sendo a média per capita dos inativos das atividades privadas de R\$ 360,00 mensais, ou seja, 637,51% menor;

17) (...) até o mês de junho de 2002, não considerando receita da CO-FINS de R\$ 20,5 bilhões desviada para atender ao serviço da dívida, o déficit do setor privado (INSS) foi de R\$ 4,0 bilhões e o público federal de R\$ 14,7 bilhões, totalizando até o mês de junho de 2002 um déficit total de R\$ 18,7 bilhões;

18) (...) de janeiro de 2002 até junho de 2002 o sistema de previdência do INSS arrecadou um montante de R\$ 33,9 bilhões em contribuições de patrões e empregados ativos da iniciativa privada de um contingente em torno de 50 milhões, pagando benefícios da ordem de R\$ 37,9 bilhões para um contingente em torno de 20 milhões de aposentados e pensionistas, gerando um déficit de apenas R\$ 4,0 bilhões;

19) (...) de janeiro de 2002 a junho de 2002 o governo federal arrecadou um montante R\$ 2,6 bilhões de um contingente de funcionários ativos da ordem de 1.011.978, pagando benefícios de R\$ 17,3 bilhões para um contingente em torno de 986.212 aposentados e pensionistas, gerando um déficit de R\$ 14,7 bilhões;

20) (...) o Brasil é um país virgem, com vocação natural para o crescimento: 6,99% ao ano (1952/63); 6,22% ao ano (1964/84). Somente governos perdulários e corruptos poderiam inviabilizar nossa vocação natural para o crescimento. Fato ocorrido a partir de 1985, com a instalação da “Democracia Meia-Sola”, com quedas sucessivas do crescimento: 4,39% ao ano (1985/89); 1,18% ao ano (1990/94) e 2,43% ao ano (1995/01), gerando uma média medíocre de crescimento econômico real no período (1985/2001) de 2,66% ao ano, indicador responsável por todos os desequilíbrios atuais, principalmente previdência;

21) (...) o PIB per capita no ano de 1994 foi de US\$ 3.488,00. No ano de 2001 foi de míseros US\$ 2.924,00, ou seja: 19,29% menor. Avança Brasil!!!! (para o abismo);

22) (...) o PIB em 1994 foi de US\$ 543,1 bilhões. Em 2001 foi de apenas US\$ 504,1 bilhões – redução de 7,73% em comparação com o ano de 1994;

23) (...) em 1994 a taxa média de desemprego aberto, medida pelo IBGE, foi de 5,1%. Em junho de 2002 ficou em 7,5%, sendo a média do ano de 2002 de 7,3%. Houve um crescimento do desemprego de 47,14% em comparação ao ano de 1994;

24) (...) a amostragem do item 23 acima, analisada, tem o perfil que segue: a) empregados com carteira assinada (41,8%); b) empregados sem carteira assinada (25,9%); c) trabalho por conta própria (20,8%); d) patrões (4,0%); e) desocupados (7,5%). Portanto um contingente de 33,4% dos economicamente ativos, compostos dos sem carteira assinada e desocupados, são excluídos do Brasil Oficial;

25) (...) o Brasil está vivendo uma guerra civil. Segundo a “ONU”, acima de 15.000 assassinatos/ano um país é considerado em guerra civil. O Brasil atinge 45.000 assassinatos/ano.

Vale lembrar a observação de Samuels (2003) de que em outubro de 1998 o governo brasileiro assinou um acordo com o FMI assumindo o compromisso da consecução de duas metas fiscais: um superávit primário superior a 3% do PIB a partir de 1999 e uma redução da relação dívida/PIB de 50-53% para 46,5% no final de 2001.

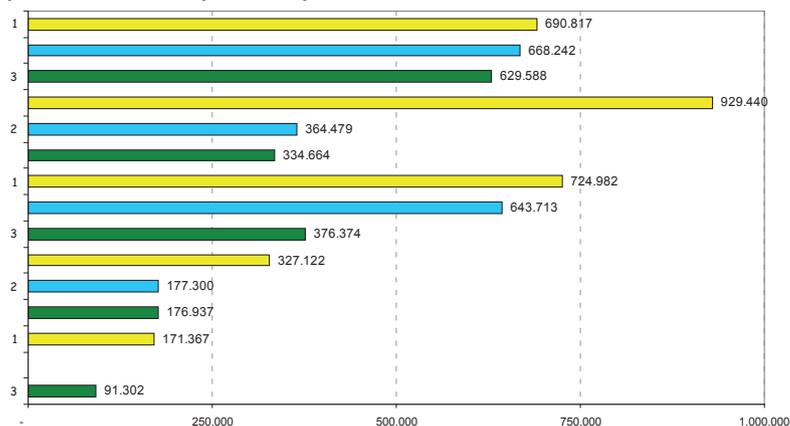
O primeiro objetivo foi alcançado a um custo social elevadíssimo – esse dinheiro poderia ter sido empregado em setores infraestruturais como educação, saúde ou outros programas sociais. Lembra o autor que a política fiscal do governo FHC também onerou os contribuintes e a indústria – uma carga tributária pesada não atraía investimentos e tornara os produtos brasileiros menos competitivos no mercado internacional. Exatamente como Samuels (2003), Corder (2004) e Matos (2002) apontaram para esta realidade, enfatizando que seria necessário

um esforço concentrado para reverter o quadro de uma política fiscal restritiva, centrada na estabilidade econômica, deixando à margem demais setores estratégicos do país.

Neste caso, como herança do governo FHC, enfatiza Samuels (2003), os futuros governos teriam de sustentar esta política apenas para manter a dívida, pelo menos estável. De forma pontuada, este panorama explica a evolução acanhada dos recursos do FNDCT para o desenvolvimento da P&D&I no Brasil e da pesquisa científica e tecnológica como um todo, confirmando a hipótese de que no período de 1995 a 2002, o Brasil teve uma governança predominantemente neoliberal, descortinando a posição discursiva da social-democracia, defendida, mas engavetada por Fernando Henrique Cardoso. Vale acompanhar o gráfico 14 para o referido apontamento, confirmando o que até aqui foi apresentado:

GRÁFICO 14

EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FNDCT (1999-2003 EM R\$ mil)



FONTE: SIAFI - Organizado pelo DORC/FINEP (2005)

Mediante todos os dados apresentados e considerações contextuais desenvolvidas, há que se enfatizar que não é prudente nem verossímil estudar o desenvolvimento de um setor estratégico de governo (em se tratando da opção metodológica do pesquisador) – neste caso o de C&T – numa dimensão simétrica de reducionismo economicista. Nesta diretriz é que no desdobramento do objeto de estudo procurou-se considerar as “partes” como extensão de uma

totalidade que não deve ser considerada de forma fragmentada. Assim, depois deste percurso, procurou o pesquisador analisar alguns pontos pertinentes ao objeto de estudo por meio da contribuição de um ator social do MCT, em entrevista concedida em maio de 2005 – a saber, o professor universitário do Instituto de Economia da Unicamp e Ex-Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia Carlos Américo Pacheco. Na seção a seguir, por meio da análise do discurso de Pacheco (2005) numa revisitação recorrente ao tema proposto no início deste trabalho, procurar-se-á desenvolver um intertexto entre a fala do entrevistado e ponderações decorrentes do desenvolvimento da problemática.

2.2. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: um intertexto recorrente

Como se afirmou ao longo deste trabalho, o neoliberalismo foi encampado como pressuposto transversal do governo Fernando Henrique Cardoso em suas duas gestões (1995-2002), de forma implícita ou explícita, contribuindo no seu governo para a estabilização do processo político-ideológico em favor da hegemonia do capital, ratificando desta forma os compromissos estabelecidos com as organizações financeiras multilaterais e a assunção da dimensão neoliberal, de forma contida, pois sua defesa explícita era a de um discurso social-democrata. É interessante que ao se considerar a internacionalização do capital como fato determinístico da história e ao qual o homem deve submeter-se sem nenhum outro tipo de alternativa, aponta-se a inevitabilidade da sua incorporação como fio condutor dos processos econômicos e sociais, justificando-se toda e qualquer tomada de decisão como caminho natural e óbvio, excluindo-se os desvios.

Na segunda semana de maio de 2005 o pesquisador conseguiu entrevistar o ex-secretário executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia do governo Fernando Henrique Cardoso, o Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco²⁸ – que tinha acabado de chegar da Columbia University e deveria retornar na semana posterior.

28 O pesquisador solicitou a autorização do Prof. Carlos Américo Pacheco para utilização da entrevista no desenvolvimento do trabalho, tendo como testemunha de sua anuência o Prof. Dr. José Antonio Dermengi Rios, da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Unicamp, que amistosamente acompanhou o desdobramento da mesma.

Reportando-se à literatura especializada na área das ciências humanas e sociais sobre a relação político-ideológica dos governos no processo de internacionalização do capital, o pesquisador indagou ao entrevistado como ele caracterizaria o governo FHC, tendo em vista a sua opção pela privatização, o cumprimento de agendas estabelecidas a partir do comprometimento com organismos internacionais e a busca pela desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, ao que ele respondeu:

Carlos Pacheco – Acho que a rotulação de neoliberal se acentuou mais com o surgimento do famoso Consenso de Washington, com a ideia de chamar de neoliberal aquelas políticas, sobretudo econômicas, que aderiram ao mesmo. Acho que é, é uma simplificação grosseira, muito mais de natureza política do que uma avaliação do governo. O governo Fernando Henrique foi marcado por momentos diferenciados, em termos de política econômica de período a período. Por exemplo, em seu governo no processo de estabilização da economia, sofreu o choque de 1997, que foi a crise do México, o que orientou a ação governamental para uma política econômica diferente centrada no ajuste fiscal no final deste ano e intensificação em 1998.

O que você poderia dizer que é parecido com aquela agenda do Consenso de Washington é o programa de privatização, mas a reforma do Estado Brasileiro foi muito além do que foi a privatização, quer dizer, não é a ideia de fazer um Estado minimalista, uma vez que a rotulação de neoliberal é uma coisa muito mais mítica, ideológica, do que uma coisa prática. O que de fato se procurou fazer foi uma política de Estado, no sentido de modernizar o Estado. Houve redução no número de servidores públicos, houve; mas tem uma série de coisas novas que são criadas nesse período. As agências reguladoras praticamente são orientadas sob novas perspectivas. A partir do Plano Diretor e Reforma do Estado carreiras novas são criadas em nível de União, por exemplo, Técnico da carreira do Tesouro, da Receita Federal, enfim (...). Houve também um aumento de carga tributária significativa; então a ideia de um Estado minimalista não é procedente.

Boa parte do desenvolvimento da carga tributária se deu mais no governo Fernando Henrique, que dizer, ele continua aumentando agora no governo Lula, mas boa parte do aumento da carga tributária elevada a 35% no final do governo e quando ele tomou posse, a carga tributária era entre 27 e 28%.

Fez-se o que precisava ser feito, acho que ainda continua necessário, mas é importante atualizar o Estado brasileiro pra uma forma de gestão mais contemporânea, sabe-se que isto está na ordem do dia, vai continuar sendo feito e devem ser elaborados os marcos

regulatórios adequados para todos os setores, uma burocracia política que funcione e um programa de responsabilidade fiscal eficiente. No caso do governo Fernando Henrique, a rotulação é uma simplificação grosseira de uso muito mais político do que analítico para se avaliar o que foi feito ou não.

Sabe-se que a pesquisa científica na área das ciências humanas e sociais estabelece suas descobertas mediante estudos que comportam um método, rigorosidade científica, radicalidade e visão de conjunto, portanto, não admite a criação de categorias específicas no vazio e destituídas de profunda análise contextual que efetivamente corresponda à leitura da realidade e sua produção material, propriamente dita, em sua totalidade.

Neste sentido, os pressupostos são elencados a partir das manifestações que caracterizam a categoria referida, e é claro que deste conjunto avaliativo não se pode seccionar a natureza política, uma vez que mobiliza e é mobilizada pelo processo social. Em se tratando de uma análise do governo FHC, a denominação neoliberal não é simplificadora, muito pelo contrário, manifesta-se extensivamente ao longo dos seus dois mandatos de tal forma que Ricardo Antunes (2004) caracterizou o Brasil na gestão FHC de “solo social desertificado” como resultado da implementação dos diversos elementos que reproduziram, no seu conjunto, o receituário neoliberal e o seu processo de reestruturação produtiva. Não se trata de especulação mítica, mesmo porque a materialização dos pressupostos neoliberais foi uma ação indiscutível pautada, como enfatiza Antunes (2004, p.89), pela subserviência aos ditames financeiros globais do FMI, do Consenso de Washington, do Banco Mundial, do salário mínimo de R\$ 151,00, privatizações, desindustrialização, desmonte nacional e integração servil à ordem mundializada.

Como se observou no decorrer deste trabalho a implicação do aumento da carga tributária inibiu e muito, no caso, da P&D&I a participação dos empreendedores do setor privado, restringindo benefícios fiscais e dificultando investimentos para o setor. Assim a governança de FHC foi marcada por antagonismos entre o discurso, elaborações de legislações e a operacionalização do poder executivo em distintos setores. Pacheco tem razão quando se refere ao neoliberalismo como ideologia. No caso de FHC ela se aplica em sentido restrito, observando a visão de mundo propriamente determinista, com a afirmação de que as ações desenvolvidas tinham que acontecer do modo que aconteceram e nada iria mudar a sua destinação. Não se trata de simplificar as ações do governo FHC e rotulá-lo ingenuamente como neoliberal, mas

no contexto, é o próprio governo FHC que manifestou tal categoria possibilitando a leitura de suas ações sob um crivo crítico, afastando-se da anunciada social-democracia. De forma prospectiva Emir Sader (2000, p.37) denunciava:

No Brasil, o neoliberalismo joga sua cartada mais importante, provavelmente decisiva para seu futuro no continente. Contando com as experiências positivas e negativas da Argentina e do México, a coalizão neoliberal brasileira buscará formas heterodoxas de imposição, em meio a alianças com as elites e a direita política, tentando provar que, sem essas forças, qualquer transformação do país é impossível. Resta saber se, sem a derrota dessas forças, qualquer reforma não se reduzirá a um gatopardismo. (Sublinhado pelo pesquisador)

As possibilidades ou impossibilidades das ações governamentais deveriam residir no conjunto das prioridades nacionais ouvidos todos os segmentos democraticamente representados, do que pela subserviência ao futuro predeterminado pelo processo de internacionalização capitalista. Nesta direção, o pesquisador não está sugerindo o isolacionismo do mercado e nem a sua negação como resposta ao estado ideal de desenvolvimento. É justamente pensando a realidade interna e as maneiras possíveis de tratar seus problemas que os países assegurarão projeções favoráveis ao seu desenvolvimento e não ao contrário, pelo cumprimento dos compromissos assumidos mediante empréstimos junto a organismos internacionais restringindo a autonomia nacional e construindo uma realidade alheia que limita e impossibilita a viabilidade de projetos estratégicos, como aconteceu com o setor de C&T&I na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso.

É exatamente nesta direção que Boron (1999, p.9-10) afirma que o neoliberalismo triunfou de forma progressiva e em escala planetária numa dimensão ideológica e cultural muito mais do que econômica, de forma destacada na América Latina, assentando-se em quatro dimensões:

- a) A avassaladora tendência à mercantilização de direitos e prerrogativas conquistados pelas classes populares ao longo de mais de um século de luta, convertidos agora em “bens” ou “serviços” adquiríveis no mercado. A saúde, a educação e a seguridade social, por exemplo, deixaram de ser componentes inalienáveis dos direitos de cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre “fornecedores” e compradores à margem de toda estipulação política.

- b) O deslocamento do equilíbrio entre mercados e estado, um fenômeno objetivo que foi reforçado por uma impressionante ofensiva no terreno ideológico que “satanizou” o estado ao passo que as virtudes dos mercados eram exaltadas. Qualquer tentativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se haver com potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal como mal e o ineficiente e os mercados com o bom e o eficiente.
- c) A criação de um “senso comum” neoliberal, de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetraram muito profundamente no chão das crenças populares. Como sabemos, isto não foi obra do acaso, mas o resultado de um projeto que tendia a “manufaturar um consenso”, para utilizar a feliz expressão de Noam Chomsky. (...) Este conformismo também se exprime no terreno mais elaborado das teorias econômicas e sociais por aquilo que na França é denominado de “pensamento único”. Basta comprovar a ausência de todo debate econômico significativo na América Latina para aquilatar os perniciosos alcances daquele em nossa região. Consequentemente, temos, por um lado, crenças e mentalidades ganhas pela pregação neoliberal e, por outro, teorias e ideologias que avalizam e reforçam as primeiras e, simultaneamente, exprimem e defendem com grande eficácia os interesses do capital. A combinação é formidável, especialmente se forem lembradas as dificuldades existentes para modificar os preconceitos e crenças, uma vez que estes se sedimentam num “senso comum” epocal. É precisamente por causa disto que Antonio Gramsci acreditava que as novas propostas transformadoras da esquerda deviam adquirir a “solidez das crenças populares” a fim de travar com êxito uma batalha pela hegemonia no seio da sociedade civil. Com a habitual riqueza de metáforas que permitiu que ele enganasse a censura fascista, Gramsci notava que aqueles que representam a “antítese” da sociedade atual costumam se esquecer de uma “proposição de uma filosofia da práxis: aquela que sustenta que as ‘crenças populares’... têm a validade das forças materiais” (...)
- d) Finalmente, o neoliberalismo colheu uma importantíssima vitória no terreno da cultura e da ideologia ao convencer amplísimos setores das sociedades capitalistas – e a

quase totalidade de suas elites políticas – de que não existe outra alternativa. Seu êxito neste campo foi completo: não só impôs o seu programa, mas também, inclusive, mudou para proveito seu o sentido das palavras. O vocábulo “reforma”, por exemplo, que antes da era neoliberal tinha uma conotação positiva e progressista – e que, fiel a uma concepção iluminista, remetia a transformações sociais e econômicas orientadas para uma sociedade mais igualitária, democrática e humana – foi apropriado e “reconvertido” pelos ideólogos do neoliberalismo num significante que alude a processos e transformações sociais de claro sinal involutivo e antidemocrático. As “reformas econômicas” postas em prática nos anos recentes na América latina são, na realidade, “contrarreformas” orientadas para aumentar a desigualdade econômica e social e para esvaziar de todo conteúdo as instituições democráticas. Apesar disso, o uso imposto do termo é o estabelecido pela prédica neoliberal. Consequentemente, os dolorosos e cruéis processos de ajuste foram “naturalizados, concebidos como resultados espontâneos e naturais de uma ordem econômica subjacente – misteriosa e anônima – onde, se existem ganhadores e perdedores, isto é devido a fatores “metassociais” e não às iniquidades intrínsecas ao capitalismo. (...) A operação ideológico-cultural fecha hermeticamente o círculo aberto pela ofensiva econômica e política do grande capital: não apenas se diz que a escravidão do trabalho não é assim, mas que é a “ordem natural” das coisas, como, além disso, é rejeitado como ilusórias fantasias todo o discurso que se atreva a dizer que a sociedade pode se organizar de outra maneira. (Sublinhado pelo pesquisador)

Portanto, a centração do governo de Fernando Henrique Cardoso como neoliberal não é uma simplificação grosseira e mítica da condução de sua governança, muito pelo contrário, é uma materialização dos pressupostos ideológicos e culturais do neoliberalismo, que embora não tivesse tido êxito do ponto de vista econômico, caracterizou-se como discurso natural e triunfante no processo da abertura do mercado nacional à globalização ascendente. Neste caso, é apropriada e pertinente a nomenclatura empregada por conta da leitura do objeto de estudo em sua totalidade, considerando-se o texto, o contexto e os intertextos dos condicionantes históricos, políticos e sociais apontados ao longo deste trabalho.

Num segundo momento, o pesquisador indagou ao ex-secretário executivo do MCT no governo FHC sobre sua visão – tendo em vista seu acompanhamento como ator social do ministério – acerca dos avanços, retrocessos ou estagnação quanto às políticas de C&T&I, bem como sobre a performance das fontes de recursos destinados para este setor. Ao descrever sua visão destacou os seguintes pontos:

Carlos Pacheco – Na área da ciência e tecnologia eu acho que nós conseguimos, no segundo mandato de Fernando Henrique, deslocar um pouco do eixo da ciência e tecnologia de uma política eminentemente só de oferta pra se tentar trazer uma agenda de inovação para o país. Tradicionalmente as políticas de ciência e tecnologia no Brasil são muito calcadas na capacitação de recursos humanos e na montagem da, da pesquisa social da pós-graduação no âmbito da universidade. E, isso que se chama de uma assimetria forte do sistema de inovação que se tem parte do esforço privado das empresas em pesquisa e desenvolvimento e uma ênfase muito grande nas pesquisas realizadas no âmbito público, das universidades públicas é uma coisa que é bem conhecida desde meados da década de 80, mas tem poucos instrumentos pra você operar isso. Então o que nós procuramos trazer, na verdade, foi uma agenda nova, que saísse dessa política de oferta, mas não sentido de migrar para uma política calcada essencialmente na demanda, isso é um equívoco.

Se você olhar as políticas de desenvolvimento tecnológico no mundo, vai ver que boa parte do mundo contemporâneo do desenvolvimento procura muito mais atuar nas interfaces dos fatores do sistema de inovação do que simplesmente fazer um desdobramento em direção à demanda. O que nós basicamente procuramos fazer foi dar uma racionalidade melhor aos recursos de fomento de modo que eles fossem mais focados em aspectos setoriais, isto é, convidar o setor privado para uma participação maior na gestão desses fundos, ou seja, dividir a responsabilidade da gestão dos vários fatores que estão aí, do setor privado, da academia e governo, criar instrumentos de incentivos novos para o setor privado na área fiscal, na área de crédito mais barato.

Lançamos um incentivo importante, de grande sucesso que foi o INOVAR, uma série de ações do INOVAR, desde o fórum, recursos orçamentários nós colocamos pra poder estimular investimentos de capital pro Brasil, nós fizemos carta-convite a vários públicos do capital de risco pra se apresentarem e pra gente poder capitalizar novos investimentos. O resultado foi um esforço grande na criação de interessados do setor privado e da boa vontade de suas compras numa situação de risco, essas coisas. É, e tivemos um, uma tentativa de melhorar essa interface através da lei de inovação.

Se for fazer um balanço das coisas que não funcionaram, eu acho que o principal ponto crítico é a questão do financiamento com retorno do setor privado. Nós, no final do governo criamos um instrumento pra fazer equalização de taxa de juro pra poder ofertar crédito a taxa de juro praticamente zero, ou o equivalente ao que se chama TJLP sem prêmio de risco, que é um juro relativamente barato, estava previsto no orçamento pra começar a operar linha de crédito equalizada, digamos para tornar elas mais atrativas para o setor privado e para reduzir riscos, mas isso funcionou muito mal. Eu acho que nós pegamos a FINEP em 99, mas tava muito mal numa carteira de passivo em déficit. Em 99 nós tomamos a decisão de dar uma profunda reestruturação no FINEP como um todo. E demorou um trabalho enorme, tivemos que fazer concursos públicos, contratar novos servidores. A FINEP nunca tinha tido concursos pra servidores, foi a primeira vez que ela teve na história, quer dizer, nós fizemos dois concursos, mudamos quase que um terço do pessoal do nível superior da casa, pusemos muitos jovens pra dar uma arejada na estrutura.

É, e demos uma reformulada completa na política de crédito, isto é, criamos o Comitê de Avaliação de Crédito que é uma coisa que normalmente os bancos operam desse jeito. O método antigamente era: o técnico decidia, o empréstimo passava direto pra diretoria, você assinava, então não havia uma solução sobre o risco, não havia mecanismo de avaliação de risco pra sua clientela. Mudamos toda essa prática de funcionamento da FINEP e em 99 demos um tranco na FINEP. Reduzimos, FINEP vinha emprestando 400 milhões de reais por ano e naquele ano não emprestou menos que trinta, depois no ano seguinte sessenta. Então, era preciso fazer porque a carteira era muito ruim, nós lançamos o prejuízo antes da transição de governo, é, pra limpar o passivo da empresa, nós achamos o prejuízo, acho que de 600 milhões de reais de empréstimos feitos pela FINEP pra devedores, que nós tivemos que mostrar com a perda. São créditos que você não consegue recuperar de empréstimos feitos entre 92 e 97/98 sem cobertura de, sem condições de recuperar, numa péssima situação da empresa e nós lançamos como prejuízo isso.

Essa reforma, ela, ela revigorou a FINEP com quadros novos, concurso, uma política de crédito diferenciada, instrumentos novos de crédito, mas nós não conseguimos operar na escala de crédito que era necessária fazer no Brasil e ficou pendente uma ação que era, esse passivo descoberto que ela tinha, ela precisava ser capitalizada. Nós chegamos a discutir na transição de governo, porque nós pleiteamos ao Ministério da Fazenda, ainda em 2002, e conversamos muito com a equipe de transição do PT com a finalidade de fazer isso, né. Por um acordo entre a equipe do Malan e a equipe do Palocci, eles bloquearam a possibilidade de fazermos no final de 2002 a capitalização, não queriam que fizéssemos, a equipe final disse que eles conseguiriam fazer isso depois, sem que a capitalização tivesse impacto primário negociando pra que o fundo não levasse em conta isso no primário.

Quer dizer, é preciso botar 2 bilhões de reais na FINEP pra capitalizá-la pra ela poder operar de acordo com as regras que nem um banco, um agente financeiro, de onde precisa ser capitalizado pra operar crédito. E isso nós não conseguimos fazer e também não foi feito agora, porque passou o tempo e eles não capitalizaram e a Fazenda hoje não vai capitalizar isso. Eu acho que a gente conseguiu fazer uma coisa que foi a Conferência de C&T, que nós organizamos em 2001, chamada de Ciência, Tecnologia & Inovação.

Foi a primeira vez que o termo Inovação passou a fazer parte da rotina permanente do Ministério. A Conferência tem um belo documento, eu acho que é a melhor coisa escrita sobre C&T no Brasil, chama o Livro Verde da Conferência, ele é melhor que o Livro Branco. O Livro Verde eu acho melhor, ele é muito diagnóstico, mas ele é a melhor coisa que tem aí, escrita até hoje, com um trabalho monstruoso pra fazer, mas ele ficou um belíssimo documento.

O que eu acho que é importante que a gente conseguiu fazer ali, foi a criação dos fundos, com a Conferência, com os instrumentos e incentivos, a gente conseguiu fazer na verdade com que todos os interessados construíssem uma agenda mínima comum. Nós não conseguimos talvez aproximar e explicar pra todo mundo a necessidade dessa convergência em torno desse tema, sem que houvesse um conflito muito forte entre os setores acadêmicos, o governo, assim tínhamos que convidar o setor privado para que a gente, a gente circulava com enorme plasticidade no CNI, FIESP, Federação das Indústrias, etc, a gente teve um entusiasmo muito grande desse setor privado com essa agenda. É, em qualquer lugar que a gente circulava ou andava teve uma boa receptividade e acho que isso foi um negócio importante, introduziu o tema inovação na agenda do país e ele veio pra ficar.

Tem um episódio curioso sobre isso. É que o ministro novo que assumiu depois que a gente saiu, o Roberto Amaral (...) proibiu logo que chegou no Ministério o termo Inovação em qualquer documento do Ministério. Roberto Amaral proibiu o termo Inovação em qualquer coisa logo na chegada em 2003, porque ele achava que lembrava muito a gestão anterior. Passou o tempo e, evidentemente, eu acho que a grande vantagem que a gente teve foi ter colocado a discussão sobre Inovação na agenda do Ministério, do país, do setor privado. É é evidente que passou alguns meses e ele foi obrigado a rever. Sei lá, ele achava que a Inovação era uma agenda neoliberal, é isso.

O termo neoliberal serve pra fazer o que, pra fazer uso em prol da política, não explica, o que explica o termo neoliberal? Você pode classificar de neoliberal uma política econômica que aumenta pesadamente a carga fiscal no país? O México tem uma carga fiscal de

12%, o Fox tentou fazer uma reforma tributária no mandato dele, aumentando em 1,5 a carga tributária e não conseguiu fazer. Nós aumentamos de 27 pra quase 36% a carga tributária. O fato de que você tem uma política monetária, completamente esquizofrênica no Brasil, do período Fernando Henrique até agora no governo Lula, não quer dizer que seja neoliberal, isso é uma visão errada, pois ter fortes ordens de incongruências do mix monetário oficial, não quer dizer que ela seja neoliberal. O termo é uma simplificação de natureza política. Você tem objeções à política econômica de maneira a explicar quais são as obstruções da política econômica do que encontrar um mix-max pra ela, pra ela ficar mais feia e caracterizar de neoliberal.

Certamente, como apresentado por Carlos Pacheco, a grande ênfase no desenvolvimento da ciência e tecnologia se deu no segundo mandato de FHC quando o Embaixador Ronaldo Sardenberg assumiu o MCT. A questão é que a ênfase não foi acompanhada por ações concretas que desenvolvessem os objetivos previstos pelo PPA 2000-2003, mesmo em face de uma “nova agenda” centrada na inovação e com menor ênfase na política ofertista predominantemente sem retorno, direcionada aos programas de pós-graduação e aos institutos de pesquisa, pelo menos em teoria.

Segundo Pacheco, para o desenvolvimento desta nova agenda não bastava o deslocamento de uma política de oferta acerca do crédito e financiamento aos empreendedores privados para uma política de demanda. Era necessária uma racionalização dos recursos aplicados setorialmente com uma maior indução à participação do setor privado. Esta maior participação mudaria o quadro de investimentos em P&D nacional invertendo para o setor privado o maior desembolso e promovendo maior diálogo entre a academia, o governo e empreendedores privados. Pela criação de novos instrumentos de financiamento para P&D este ímpeto deveria ser conseguido garantindo incentivos na área fiscal e crédito mais barato.

Mas o que de fato ocorreu é que até se conseguiu provocar a vontade do setor privado para investimentos em P&D e, paradoxalmente, ao mesmo tempo cuidou-se para se restringir este movimento por meio de tributações e taxas de juros não atrativas, tornando não funcional o esforço até então desenvolvido. A política de contenção de despesas governamentais, iniciada na gestão anterior, afetara importantes setores e agências de fomento e financiamento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil e de P&D, destacando-se o CNPq e a FINEP, que como foi observado no decorrer deste trabalho, foram cerceadas na promoção de suas funções por conta de orçamentos reduzidos ou empregados de forma ineficiente, gerando com isto uma crise destas instituições.

De fato, a inovação como novo elemento a ser incorporado na promoção da P&D nacional deveria receber um tratamento enfático, já que se tratara da opção explícita do governo na segunda gestão, entretanto, em meio às instabilidades econômicas geradas por uma política de restrição fiscal isto ficara comprometido. Mesmo de forma proposicional a Lei de Inovação referida por Carlos Pacheco não seria aprovada no governo FHC. Daí que sua ênfase em grande parte centrou-se no âmbito do debate e discursos sobre os rumos que o Brasil deveria tomar para o setor a partir das ideias das Conferências Nacionais de Ciência e Tecnologia.

Numa questão posterior, referindo-se tanto ao PPA 1996/1999, quanto ao PPA 2000/2003 frisou o pesquisador que o governo FHC destacou o aumento do número de mestres e doutores como uma das grandes conquistas de seu governo, gerando uma grande demanda para estes cursos. Mas, continuou o pesquisador, também gerou um número crescente de desempregados mestres e doutores. Como é que isto se explica tomando por base que o Livro Verde afirma de que os incentivos para este desenvolvimento não têm comparativos?

Carlos Pacheco – Acontece o seguinte, não foi o resultado do governo Fernando Henrique o crescimento do número de doutores, como não é o resultado do governo Lula, ou mesmo do governo Itamar, José Sarney. Isto vem de um processo desde a inauguração do sistema de pós-graduação na década de 60 no Brasil. Pois é, vê-se uma geração de gente extremamente brilhante, entre CAPES e CNPq e muitos conhecedores do sistema de Pós-Graduação, o que ia gerar depois a reforma de Pós-Graduação brasileira, que foi uma cópia do modelo americano e isto acrescentando os incentivos da CAPES com bolsa, o CNPq com bolsa. Ali sim você faz uma forte política indutora de capacitar o profissional.

E você continua dando suporte de forma contínua durante vários governos seguidos, via CAPES, CNPq. O sucesso nosso na formação de doutores não é a ação de um governo em particular, porque é o seguinte, quando você toma uma decisão, é o CNPq tomou uma decisão, é, em 96, que havia um buraco na formação de gente no Brasil na área de recursos hídricos, sobretudo na área da oceanografia que aconteceu em pouquíssimos tempos, quando teve convenção do mar e fazer o revizee, é você tem direito se você inventariar, fizer pesquisa, pra inventariar os recursos que você tem. Quando você toma a decisão de criar um programa diferenciado com bolsa e mandar gente pro exterior e estes caras estarem produzindo com um doutor produtivo, leva dez a quinze anos, então, então, a temporalidade nas decisões, ultrapassa muito a dimensão de governo, no sentido, porque é na verdade o fato de que nós criamos uma institucionalidade importante há mais de cinquenta anos atrás. O

CNPq tem mais de cinquenta anos, a CAPES também e a continuidade dessas ações ao longo de várias décadas viabilizaram esse número crescente de doutor.

Isso é um problema. Pergunto, há uma articulação entre a formação de doutores e a demanda de mercado? Não há nenhuma! Nenhuma! Nem nunca houve, nunca houve. Porque que nunca houve? Porque na verdade foi uma política essencialmente de oferta calcada é, e que criou uma dinâmica própria.

A pós-graduação brasileira é um sucesso pra qualquer padrão no mundo inteiro, ela é um sucesso. E é o sucesso dela que dificulta fazer qualquer tipo de reforma, não é o fracasso dela. Ela é hoje caudatária de recursos crescentes pra manter o sistema funcionando sob forma de bolsas, essas coisas e ela tem legitimidade, porque é uma coisa de extremo sucesso.

O mundo gosta de saber que temos 7000 doutores ano, é uma coisa positiva, agora, tem a titulação na empresa pra atender essa demanda. O resultado disto é porque nós copiamos a coisa americana, nós temos uma diversidade de áreas na formação de doutores que se assemelha muito mais ao sistema americano do que o asiático. Pra você ter uma ideia 40% dos doutores chineses ou a Coréia há dez anos atrás eram tudo engenheiro, tudo engenharia. Se você pegar o sistema japonês de dez, quinze anos atrás ou menos de dez anos atrás era uma ênfase extremamente forte, focada em engenharia, hoje eles estão mudando; a Coréia, a Coréia mudou muito, o Japão mudou muito pra incentivar outras áreas: biotecnologia, mais áreas médicas, etc.

O nosso, não, o nosso sempre foi uma cópia do modelo americano, nós temos doutores em tudo: ciências humanas, medicina, etc. Nós temos pouca ênfase, inclusive na engenharia. Por quê? Porque isso não foi articulado por uma política de formação de recursos articulado a uma política industrial, etc., e cresceu com a reforma do sistema de pós-graduação.

Eu acho muito difícil pro Brasil fazer uma reforma pesada no sistema de pós-graduação, mesmo, no sentido de focalizá-lo em áreas prioritárias no sentido industrial. Certo que nesse momento os países que fizeram isso tão fazendo o contrário, tão abrindo pra outras áreas, no caso da necessidade de ter doutores em várias outras áreas, mas é impossível segundo a natureza política, porque a pós-graduação brasileira é hoje uma estrutura que gira em torno dela mesma, que tem suas estruturas, suas institucionalidades, suas demandas, suas legitimidades e que se mantém funcionando. Então, tem uma baixa articulação entre o mercado tem, tem muitos destes doutores que não encontram ocupação no setor privado? Muitos...

Pela fala do próprio secretário, o desdobramento do número de mestres e doutores não foi iniciativa do governo FHC, mas consequência do processo de instituição dos programas de pós-graduação no Brasil a partir da década de 1960. Isto se choca frontalmente com as afirmações de documentos oficiais como o Livro Verde, que aponta o significativo incentivo para o setor como causa primordial de desenvolvimento da C&T nacional. Do ponto de vista político, é interessante a apropriação de um dado que pode favorecer o status de determinado governo ou partidos. Foi exatamente o que aconteceu com os dados apresentados no referido documento e discursos de FHC.

Sem dúvida, desde a década de 1960 a pós-graduação brasileira vem recebendo o respeito do mundo inteiro por conta de sua seriedade e de uma comunidade acadêmica, que a despeito de coações governamentais, pela resistência, muitas vezes até contida ou extravasada, vem se posicionando pela excelência e continuidade das prioridades nacionais em relação à pesquisa científica e tecnológica.

É claro que, para o desenvolvimento do país em meio ao processo de competitividade internacional, outros esforços precisam ser empreendidos em relação à promoção da pesquisa e desenvolvimento, principalmente porque ainda é um setor que requer desdobramento. O cuidado, entretanto, está em realmente fazer do setor privado um parceiro e não um normatizador do processo, isto implicaria num outro extremo, certamente dicotômico excludente, em nível do elencamento do prioritário entre os interesses do setor privado e dos interesses nacionais.

Em relação à formação de recursos humanos qualificados, não há dúvida sobre sua imprescindibilidade, mas o que realmente assusta é a promoção de uma política sem lastro. Isto é, promovem-se algumas iniciativas para encurtamento do prazo para se conseguir titulação de mestre ou doutor, como no caso de programas desenvolvidos pelo CNPq e CAPES, mas para que realidade? Há estrutura para este projeto? Como se assenta a lógica da distribuição nacional em relação à oferta destes cursos? Enfim, a formação sem planificação criara com certeza uma outra interface quanto ao mercado de trabalho para estes profissionais. A partir desta realidade discutida, o pesquisador arguiu o ex-secretário executivo sobre alguns artigos de periódicos científicos, dentre eles, o Jornal da Ciência (JC e-mail 2417, de 28 de novembro de 2003) que tratava sobre os “Jovens e desempregados doutores” e apontava quais foram os pontos de des-

taque no planejamento do governo para absorção desta contingência cada vez mais crescente. Nesta direção, Pacheco responde:

Carlos Pacheco – Tentou-se criar programas de fixação de jovens doutores na Fapesp, no governo federal. Nós tentamos fazer vários tipos de indutor pra contratação junto ao setor privado. Nós temos muito poucos doutores empregados no setor privado, embora no último exame que fizemos para saber onde estavam trabalhando os doutores que saíam do CNPq, fazendo um cruzamento pelo PIS-PASEP do bolsista e no registro do CAGED do Ministério do Trabalho, da RAES, a gente tentava identificar onde estava este profissional.

Então nós cruzamos o CIC pra saber onde ele estava. Nós encontramos na verdade que metade estava no setor privado, pra gente foi uma surpresa; a gente achava que tinha menos que a metade, nós encontramos metade no setor privado, mas é. Na década de 90 o grande contratante desses doutores foram os programas de qualificação no âmbito das universidades públicas e privadas e com as mudanças de critério interno das universidades se passou a ter exigência de se ter o título de doutor. Isso criou um mercado pra doutores universitários.

Isso é ruim, no sentido de que seria muito melhor se esse esforço de qualificação de recursos humanos repercutisse na melhoria do percurso de pesquisa e desenvolvimento no âmbito da empresa. É ruim, mas também é necessário melhorar a qualificação do ensino universitário-pesquisa, precisa qualificar melhor o corpo docente, ou seja, não existe articulação entre os setores público e privado, na verdade nunca existiu.

É um problema do Brasil? É um problema. Eu acho, na verdade, que o problema maior não é nem tanto esse aí, é o problema das engenharias; nós perdemos a ênfase na engenharia, hoje a gente forma menos doutores do que há quinze anos atrás. Não só porque houve problema de financiamento no ensino de engenharia, mas também porque o mercado, decresceu, e por incrível que pareça o problema não é brasileiro. No mundo inteiro, hoje, a demanda de jovens pra fazer engenharia caiu muito no mundo inteiro, então tem um déficit de engenheiros preocupante nos Estados Unidos, na Alemanha. Quem tem tentado ser um fornecedor de mão de obra em engenharia para o mundo é a Índia. Dentro dos Estados Unidos, os jovens não querem mais fazer engenharia, na Europa também eles não querem fazer. Nós temos esse problema, eu acho que é até mais grave do que essa coisa de direcionar o doutor.

No processo de cooptação dos recursos humanos qualificados em nível de mestrado e doutorado, as iniciativas governamentais mostraram-se insuficientes na relação oferta-demanda, principalmente pela falta de investimentos em instituições de educação superior, como por exemplo, as IFES que eram mais conhecidas como CEFETs no governo FHC. Por outro lado, as induções pela aproximação empresas-universidades não se mostraram muito expressivas, ficando mais no âmbito do discurso da importância. Isto foi observado pelo contingente de pessoas formadas a cada ano e a concentração regional destes novos titulados, ao ponto de se constatar permanentes denúncias sobre o desemprego, principalmente no eixo Sul-Sudeste. Assim, não bastava formar mais este ou aquele profissional para determinada área como apontava Pacheco. Havia que se pensar concretamente sobre as possibilidades de emprego deste profissional e a projeção de sua carreira a curto, médio e longo prazos vista numa perspectiva simultânea aos incentivos para o desenvolvimento das grandes áreas do conhecimento. Não basta fixar o doutor com delimitados auxílios – PRODOC – há que se buscar a localização e as oportunidades para o mesmo de forma que seja beneficiado também o desenvolvimento regional. Logo, o projeto nacional de desenvolvimento do país não deve tangenciar a formação de profissionais em nível qualificado, antes deve ser se apropriar como um dos vetores sine qua non para o alcance de sua finalidade e unidade nacional.

Neste sentido ainda há que se amadurecer esta realidade e buscar-se encaminhamentos sustentáveis. Não é suficiente formar números de mestres e doutores para se chegar ao patamar dos países em desenvolvimento, há que se buscar o equilíbrio dentre as prioridades nacionais ouvindo todos os segmentos que contribuam para isso: governo, empreendedores privados e universidades, pois na realidade dos espaços democráticos é o mínimo a ser esperado.

Numa quinta questão que tratava sobre a execução do orçamento federal para C&T, o pesquisador indagou a Carlos Pacheco sobre sua percepção quanto a um ponto ou pontos de inflexão que obstruíssem a performance. Ele destacou que:

Carlos Pacheco - Nós conseguimos, depois da criação dos fundos setoriais, razoavelmente ampliar o gasto em C&T no âmbito do governo federal; mas o orçamento dos fundos, parte dele, nunca foi executada, quer dizer, virou reserva de contingência. Então, tem uma parte meio frustrante, esse esforço fiscal por causa do superávit primário acabou comendo uma parte dos fundos novos que foram criados.

Num documento que eu fiz pra CEPAL eu faço um balanço numérico do orçamento, de quanto foi executado em cada ano, tem tabelas superdetalhadas com todas as estatísticas da execução orçamentária e tem uma parte em que eu detalho quais foram os instrumentos que foram sendo criados nesse período e dificuldades pra execução orçamentária.

Sempre houve dificuldade de execução orçamentária, sobretudo com o aumento do superávit primário que reduz as possibilidades de execução plena do orçamento. Mesmo com todas essas dificuldades eu acho que foi positivo, pois nós conseguimos ampliar, conseguimos conciliar os fundos, conseguimos gastar melhor. Mas, evidentemente você tem dificuldades.

O enfoque de que apesar das dificuldades o resultado foi positivo esbarra em estudos, por exemplo, de Corder (2004), que observa que os frutos desta modalidade ainda estão por vir, isto é, o seu desempenho foi dificultado pelas restrições fiscais. De outro lado também Bastos (2003) enfatiza que o saldo dos Fundos Setoriais ainda na gestão de FHC não se pode denominar de instrumento de êxito em sua totalidade. Mostrou-se sim, como instrumento válido, enquanto remodelação governamental em nível de novas fontes de recursos, mas obstaculizadas pelas reservas de contingência, como elemento agregador ao superávit primário do país.

Em 02 de agosto de 2005 (JC e-mail 2824) o Jornal da Ciência noticiou que Ennio Candotti, presidente da SBPC, participou de debate sobre a situação atual e o futuro dos Fundos Setoriais no Senado, questionando a legalidade e legitimidade da retenção de recursos dos Fundos Setoriais na “Reserva de Contingência”, o que estaria, comprometendo o andamento dos investimentos para o setor da C&T, a curto, médio e longo prazos. Ele apontara que cerca de R\$ 3 bilhões estavam retidos na “Reserva de Contingência”, dificultando o desenvolvimento de conhecimentos aplicáveis. Neste sentido, alerta que a pesquisa somente poderá valer-se dos recursos, de forma mais apropriada sob pelo menos duas revisões e pontuações imprescindíveis:

- 1) A legalidade do recolhimento na rubrica “Reserva de Contingência” de recursos pertencentes aos Fundos setoriais; e

A legitimidade de destinar recursos dos Fundos para finalidades alheias à determinação constitucional que estabelece que seja dado “tratamento prioritário” para o “incentivo do desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica”.

Reportando-se ao documento escrito para o Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe – IESALC – UNESCO, por Clarissa Neves (2002), o pesquisador solicita ao entrevistado que comentasse a frase da Cartilha dos Fundos Setoriais citada pela autora e de que maneira havia sido construído o processo de sua constituição. A frase era a seguinte:

Os fundos setoriais surgiram no âmbito do processo de privatização e desregulamentação das atividades de infraestrutura no país, sendo oriundo de contribuições incidentes sobre o faturamento de empresas e/ou sobre o resultado da exploração de recursos minerais pertinentes à União.

Pacheco responde:

Carlos Pacheco - Tem dois rumos, pois a criação dos fundos é anterior à chegada da gente. O fundo de petróleo foi criado em 98 (CT-Petro) e estava prevista a criação dele na Lei Geral do Petróleo quando teve a quebra do monopólio.

Basicamente, era a ideia era criar um fundo para apoio à pesquisa, porque se imaginava que com a quebra do monopólio a Petrobrás podia enfrentar maior concorrência e ter que reduzir os gastos em tudo que ela fazia, então os fundos eram uma ação compensatória, se por acaso a Petrobrás tivesse dificuldade em financiar a pesquisa.

A Lei Geral de Telecomunicações, que apontava a privatização deste setor, previa a criação de um fundo, também preocupado com a manutenção do CPQD da Telebrás, porque como a Telebrás deixaria de existir, ela era o que basicamente sustentava o CPQD. Assim, havia uma preocupação em garantir um fluxo de recursos razoável pro CPQD, então a privatização previu que as novas concessionárias eram obrigadas a contratar serviços do CPQD durante um certo período de tempo, depois elas ficavam livres daquela obrigação, assim teve a criação do FUNTELL.

O FUNTELL só foi criado bem depois; quando nós chegamos em 99, o fundo do Petróleo já tava criado e começando a funcionar. Então, a gente fez um diagnóstico, no primeiro semestre de 99, sobre a atuação do financiamento do Ministério e foi quando o Bresser saiu e o Sardenberg assumiu, nós expusemos pra ele o que precisava ser feito. Eu fiz até uma exposição verbal na Academia Brasileira de Ciência, anunciando tudo que a gente tinha conseguido montar até o final de 99 e que a gente tava fazendo uma reforma, criando novos fundos, etc.

Então, no segundo semestre de 99 nós modelamos a criação de diversos fundos, citando o petróleo como exemplo e, é, explicamos ao Presidente, conseguimos o apoio do Presidente para fazer isso, da Casa Civil, da Área Econômica. Houve até um relativo entusiasmo da própria Área Econômica... por que eles entendiam que a gente tava conseguindo mudar o eixo da Política de Ciência e Tecnologia por coisa mais de interface com a política econômica.

Então, a gente nunca teve dificuldade, de natureza econômica sempre teve, mas pelo menos não do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda. A equipe do Malan sempre teve um bom entendimento de que o que a gente tava fazendo era importante.

Curiosamente pra mim é, no governo Lula, quer dizer, a equipe da Fazenda ligada ao governo Lula fez uma excelente avaliação do trabalho que foi feito na área de Ciência e Tecnologia. O Palocci fez uma excelente avaliação, porque eles têm um bom entendimento, eles acham até que foi uma perda de tempo muito grande o primeiro ano do governo Lula com o Roberto Amaral, e o Ministério só passou a ser um interlocutor da Política Industrial depois que o Roberto Amaral saiu e o Eduardo Campos tomou posse.

Então, havia uma certa facilidade de fazer as reformas porque era absolutamente fácil explicar que precisava se reorientar a política científica e tecnológica. Nesse sentido não era tanto focado na demanda, mas no sentido de atuar nas interfaces, quer dizer, entender que se tem um sistema de inovação bastante complexo e vários atores com vários papéis e que não tem nenhum sentido você privilegiar um ou outro ator, você tem que fazer isso aqui funcionar e fazer funcionar é muito difícil, porque se tem formação de recursos humanos, pesquisa na universidade, pós-graduação, institutos tecnológicos, esforço privado dentro da empresa, esforço de P&D, esforço de pesquisa e inovação, que é diferente de P&D, depois você tem um conjunto de infraestrutura de suporte à competitividade do setor privado que fazem parte desse sistema, do sistema metrológico, do sistema de qualidade, sistema de gestão.

Então, são coisas importantes, você não faz Inovação e faz P&D só imaginando que quem faz isso são só doutores, tem que ter toda uma estrutura de serviço que é pública. Então, em geral são as estruturas públicas que dão suporte ao setor privado e depois tem um conjunto de inovações de suporte aí, que são inovações financeiras operando. Talvez a grande vantagem do que a gente tinha conseguido empregar era entender que isso aqui é um sistema. É por isso que temos que entender como um sistema de inovação e não uma política do país focada num ator.

É interessante que Pacheco tivesse se espantado, principalmente pelo caráter de oposição que historicamente o PT defendia em relação à direita política e também pela maneira como o governo estava direcionando o setor de C&T – diga-se de passagem, nem ele mesmo havia colhido os frutos – mas que apontava para o cumprimento inicial da agenda do governo tucano pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Em complementação à questão anteriormente formulada, o pesquisador centrou sua atenção na Lei de Inovação, que tinha tido Carlos Américo Pacheco como um dos principais mentores. Nesta direção o pesquisador indagou ao entrevistado sobre o que ele caracterizaria como ponto central na Lei de Inovação proposta como um dos últimos feitos no governo FHC e qual o maior risco que tal projeto de Lei passou até sua aprovação e homologação. Pacheco citou:

Carlos Pacheco - A Lei de Inovação criou uma falsa expectativa e nós usamos este nome porque era um marketing, bom marketing pra fazer. A parte do setor privado inclusive criticou porque a Lei não tratava de recursos, ela trata só de aspectos institucionais.

Se você olhar o Livro Verde, um dos capítulos chama-se “Desafios Institucionais”. A melhor literatura internacional sobre o sistema de inovação você encontra em Richard Nelson. Talvez seja o melhor autor para discussão do tema, nós lançamos o livro dele recentemente. Hoje ele está em Columbia, esteve em Yale, o Nelson é autor de alguns dos clássicos sobre Política Tecnológica e Ciência e Tecnologia no mundo. E ele é o autor que inventou este termo “Sistema Nacional de Inovação”. Ele dá uma ênfase muito grande às mudanças institucionais.

Se você olhar o que aconteceu nesse boom de políticas tecnológicas no mundo feitas no âmbito da OCDE. A OCDE tem inclusive um relatório bianual que chama Science, Technology Industrial Outlook. De dois em dois anos eles fazem um mapeamento do que os países estão desenvolvendo comparativamente, etc. Evidentemente a gente lê essas coisas e alguns desses documentos a gente tornava meio que obrigatório no Ministério, como por exemplo, a leitura da National Science Foundation.

Eu fazia o meu pessoal ler pra entender o que estava acontecendo no mundo. Nós demos uma ênfase muito grande em mudanças institucionais. Por quê? Porque parte da nossa dificuldade de cooperação dos atores são gargalos de natureza institucional, não é um problema só de grana, são gargalos institucionais. A Lei de Inovação é basicamente o seguinte é uma lei de PPP (Parceria Público-Privada) pra Ciência e Tecnologia, é uma lei que procura retirar gargalos da cooperação, da baixíssima cooperação do Sistema Público Brasileiro e Setor Privado e baixíssima cooperação privado X privado.

Essa cooperação privado X privado não é um problema de gargalo institucional, pois as empresas privadas fazem o que quiserem, podem contratar, etc. Por que boa parte, por que se incentivou no mundo inteiro o sistema cooperativo desde grandes networks de pesquisa em temas críticos até laboratórios conjuntos nas empresas? Pra dividir risco. Como o custo de P&D aumentou muito no mundo a partir da década de 80 de maneira exponencial, há “N” maneiras de você dividir risco, desde você fazer fusão, aquisição de empresas novas, na biotecnologia isso é muito comum até você dividir, é fazer laboratórios conjuntos.

O setor automotivo tá cheio de *joint ventures* pra P&D pra reduzir custos. Águas Profundas da Petrobrás iniciou o projeto dividindo os custos de pesquisa, porque era muito caro fazer. Então, tinha que pagar muito caro pra ter um assento no *board* pra saber o que tava acontecendo. É a Petrobrás foi a maior beneficiada de todas as empresas do mundo, mas há “N” maneiras de se fazer isso – cooperação dentro da cadeia de fornecedores.

O que acontece é que essa cooperação é muito baixa no Brasil, então a Lei de Inovação, ela é uma Lei que a gente queria criar um mecanismo pra facilitar a interação entre gestão, institutos de pesquisa, permitindo formas novas do Estado atuar junto ao setor privado, contratação direta de instituições tecnológicas por parte da empresa, permitir que laboratórios públicos pudessem se associar com empresas. Ela é uma lei de parceria, as pessoas têm dificuldades de entender por que é que não tinha recursos e por que ela muda tanto só o setor público. Porque os gargalos estão no setor público.

O setor privado pode fazer o que quiser, se ele quiser montar um sistema de P&D, pagar 10.000 dólares ela é livre; era pra mudar o setor público e ser uma indutora da pesquisa do setor privado, facilitar que o setor público fizesse arranjos cooperativos. Não porque a gente acha que, nenhum de nós acha que a universidade é capaz de resolver o problema empresarial. O problema empresarial em P&D tem que ser resolvido no âmbito interno da empresa. O esforço de pesquisa que precisa ser feito no Brasil tem que ser feito dentro da empresa. As externalidades disponíveis são bens públicos: tecnologia, laboratórios, formação de recursos que precisa interagir cooperativamente.

A gente mandou para o Congresso o Projeto de Lei de Inovação muito tarde em 2002 em regime de urgência na transição de governo, parte do governo que assumiu queria simplesmente retirá-la do Congresso. O Roberto Amaral queria retirá-la do Congresso porque achava que era uma coisa neoliberal. A área econômica pro pessoal que estava mexendo com política industrial Glauco Arbix do IPEA, Edmundo Oliveira na Fazenda, eles queriam muito que aprovassem a Lei; conheciam a Lei, eram plenamente favoráveis, etc.

Então eles evitaram que a retirassem do Congresso, mas em fevereiro o Lula mandou uma mensagem ao Congresso retirando do regime de urgência, porque neste ela tramitaria mais rápido. Só depois que o Roberto Amaral saiu do Ministério da C&T e que o Eduardo Campos tomou posse é que o governo se empenhou pra aprovar a Lei. Aí, o Eduardo Campos pegou aquilo, sabia que era importante fazer, tinha um entusiasmo grande do pessoal da Fazenda que tava mexendo com a nova política industrial, que queriam fazer a Lei de Inovação. Tanto que eles anunciam que a Lei de Inovação era uma das principais coisas da política industrial nova. Agora a Lei é só uma possibilidade, por quê? Porque a Lei vai depender muito do comportamento das Agências de fomento, sobretudo da FINEP. Se a FINEP não criar incentivos pra aquelas formas que estão previstas na Lei de Inovação, não vai acontecer nada no Brasil. É uma Lei que vai ficar na prateleira, não vai acontecer nada, ou seja, se a FINEP não induzir a montagem de laboratórios conjuntos do setor público-privado, não viabilizar recursos pra empresas como EMBRAPA, FIOCRUZ, etc. utilizarem estes recursos pra fazerem *joint adventures* com o setor privado não vai acontecer absolutamente nada, a Lei vai ficar na prateleira. É que a lei tira os gargalos institucionais, mas ela em si não vai existir, não vai viabilizar isso.

De fato a Lei de Inovação caracterizou-se como um ponto importante na condução da Inovação como elemento da P&D, uma grande revolução sobre a necessidade ideal do setor, que outros governos deveriam desenvolver, primando por formas de consecução pertinentes. Aliás, no transcorrer do governo FHC, em suas duas gestões observa-se certo distanciamento entre o que se indica como necessário e o que efetivamente se realiza. Sobre este ponto de vista compartilhado com Pacheco, acrescentou que o setor de C&T em particular sofrera com isto, então, quis o pesquisador saber como o ex-secretário analisava tal polaridade com destaque para a coerência entre o dito e o feito para o setor. Ele respondera que:

Carlos Pacheco - Eu acho que a coerência é bem alta pela concepção que a gente tem diagnosticado, de forma avaliativa. Mas pra mudar o governo é uma coisa de engenharia, não é uma coisa de teoria.

Nesse sentido a oportunidade é essencial. Você às vezes tem oportunidade de fazer certas coisas e por uma questão de oportunidade você consegue montar. Eu acho que a gente conseguiu fazer, eu acho que a gente conseguiu fazer de uma maneira bastante tranquila, porque a gente teve apoio integral.

Em nenhuma das coisas que nós fizemos, e nem mesmo com dificuldade de votação: os primeiros fundos foram aprovados por unanimidade no Congresso, depois de todos os acordos. Não todos. O Verde-amarelo demorou muito, a CNI era contra, e aí não era partidário. Portanto, no senado que a gente teve maior dificuldade com dois grandes sujeitos que tivemos trabalho pra conversar. Eu tive que ter horas de reunião eram o Fernando Bezerra que tinha sido ministro do governo Fernando Henrique e o José Alencar que é vice-presidente do Lula, os dois eram contra a Lei. A CNI era contra porque diziam que aumentava a carga tributária.

Demorou um tempo, uma negociação longa para convencer e o PMDB, praticamente, que era onde a CNI tinha mais voz, e não era problema partidário, nem era Fernando Henrique ou Lula... Demorou até a gente conseguir aprovar, mas em geral quase tudo foi aprovado por unanimidade. A Conferência foi um sucesso, não houve clima de animosidade nenhum, tinha uma boa convergência.

Não se pode esquecer que de fato, em se tratando de uma política de “prioridades” como o próprio governo FHC se caracterizara, a despeito da fala de Pacheco, a coerência é no mínimo instável. Isto porque, conforme o PPA 2000-2003 e mesmo com o projeto de criação dos Fundos Setoriais, a grande opção de investimento via MCT seria a C&T&I, e de forma particularizada a P&D. Ora, houve uma série de restrições de aporte fiscal, financiamento distante da realidade do empreendedor brasileiro – principalmente o pequeno e médio – e a criação da reserva de contingência a coerência se perdeu entre o discurso e sua ação; entre o ideal e o necessário. E por conta do que, senão pela assunção de uma tendência neoliberal que extenua o projeto de prioridades verdadeiramente nacionais? Dito de outra forma, houve coerência sim e sobremodo de um outro ponto de vista do qual se manifesta:

(...) a tendência liberal-corporativa e sua ideologia neoliberal, preponderância que se iniciou com o governo Collor e que – embora temporariamente interrompida graças ao amplo movimento popular que levou ao seu *impeachment* – se reforçou de modo substantivo com a eleição e reeleição de F. H. Cardoso, durante as quais se formou e se consolidou o bloco político-social contrarreformista que hoje ocupa o poder. Além disso, a crise mundial das sociedades e dos projetos socialistas criou, também entre nós, um ambiente ideológico favorável ao avanço deste projeto neoliberal. (COUTINHO, 2000, p.103)

Neste sentido o projeto neoliberal, empunhando um discurso social-democrata, nega sua eficácia por meio da ausência da operacionalização material pertinente, fazendo valer as determinações dos pressupostos do mercado capitalista como implicações naturais e coerentes no processo de globalização. Neste sentido, pensar a natureza de uma coerência está além de ser generoso com planificações para que outros executem, isto é, requer convergência entre o discurso anunciado, a prioridade e políticas elencadas, os meios necessários para seu desdobramento, primando pela transversalidade destes elementos em sua execução, tomando a totalidade como princípio e as temporalidades gestadas pela recorrência do contexto social.

A partir da questão referenciada anteriormente, quis o pesquisador saber, por meio do grau de coerência explicitada pelo ex-secretário quanto ao desdobramento da planificação de C&T&I no Brasil, como o entrevistado caracterizaria nas duas gestões do governando Fernando Henrique Cardoso o núcleo duro neste setor, com destaque para inovação como elemento agregado à política explícita de C&T para o Brasil. A sua resposta foi a seguinte:

Carlos Pacheco – Quando fizemos o PPA em 99, escrevemos um documento de justificativas e diretrizes, então a gente estabeleceu algumas coisas importantes que orientavam para uma reforma do sistema de financiamento em Ciência e Tecnologia: a criação de fundos novos e mais a reforma do financiamento, capital de risco, etc.

O financiamento tinha várias dimensões, era uma coisa extremamente importante, depois era essa ênfase na cooperação, na visão conjunta do Sistema de Inovação. Acho que a gente conseguiu avançar razoável nessas coisas, mas as coisas que a gente não conseguiu avançar talvez sejam no sentido de orientar certos esforços setoriais de maneira mais explícita.

Eu tenho pra mim que talvez ao longo desse trâmite nós criamos uma instituição na Conferência, em seguida implantamos, depois quase foi desmontado que era o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos.

Entendemos que projetos de grande porte e forte impacto de competitividade do setor privado não são projetos que possam ser feitos simplesmente sob a forma de editais tradicionais. Vou te dar um exemplo, nós fizemos um grande projeto de genômica de eucalipto, demorou um ano e meio na negociação e depois um ano de idas e vindas do setor jurídico porque ele envolvia acho que eram sete universidades, quatro centros da EMBRAPA e três empresas privadas.

Foi um ano e meio para negociação do projeto com uma forte liderança acadêmica, que é fundamental para um projeto dessa natureza, para poder costurar todos os interesses, definir as formas de participação do projeto. Nós pagamos metade e o setor privado pagou a outra metade do projeto. Era um projeto de três anos de genômica de eucalipto, mas com forte ênfase em engenharia florestal.

Esse projeto era um projeto emblemático, quando a gente o lançou o presidente da Vera Cruz me falou que o projeto era barato, um projeto de oito milhões de reais. Eu perguntei pra ele: por que a Vera Cruz não veio fazer uma coisa desse tipo antes? Ele falou assim: “Porque nós não conseguimos. O grau de desconfiança que vem de nossos concorrentes e a sofisticação da engenharia institucional do poder público é de tal ordem que vocês não assumem a liderança, uma forte liderança acadêmica e pra montar essa rede de network, nós da Vera Cruz não permitíamos.”

O que então nós procuramos fazer nessa interface era reunir esses atores pra montar esse tipo de projeto e acho que nisso nós avançamos pouco, porque a gente sabia que era preciso andar nessa direção. Na realidade é o seguinte, fazer pesquisa mais induzida, mas essa indução não surge de lançar um edital sobre o eucalipto. O que é complicado é que a engenharia institucional do projeto não é a grana do projeto, dinheiro até tem.

A engenharia institucional é muito difícil, nós criamos CGEE como um órgão pra montar grande projetos, negociar e montar grandes projetos e isso foi muito no final do governo e nós não conseguimos fazer que esse negócio avançasse. É o grande pepino hoje, inclusive da nova política industrial. A criação da Agência Brasileira de Inovação é um pouco o reconhecimento de que o governo não tem instrumentos pra fazer isso. Eu conversei bastante com o pessoal que tá no governo e participou da criação da Agência. O governo não tem instrumental pra engenheirar grandes projetos no Brasil, que é esse o pepino que a gente tem. Isso é um processo muito longo, é um processo que muda as instituições. O CGEE só não foi desmontado porque a Presidência da República salvou. O Palocci conseguiu recursos pra manter o projeto funcionando.

Pela fala do ex-secretário executivo do MCT percebe-se que os Fundos Setoriais e formas de financiamento para a P&D são os principais elementos das ações do MCT. Entretanto, a prioridade, ou mesmo este núcleo que não se poderia obstaculizar sofreu não somente as implicações das restrições apontadas, como também uma forma de operacionalização sofrível, mesmo no caso de utilização dos instrumentos para incentivos de participação no setor. Um projeto nacional de inovação requer, como apontou Corder (2004) e Bastos (2003), ações efetivas e coerência das políticas

públicas, convergindo todos os esforços para que sejam garantidas planificação a curto, médio e longo prazos com respectivas e estáveis fontes de recursos que permitam investimentos e parcerias entre o público e o privado. Uma última questão dizia respeito a quais caminhos ou encaminhamentos possíveis o ex-secretário apontava como orientadores da política de financiamento para o setor de C&T&I no Brasil no governo Lula e que cuidados deveriam ser tomados para sua consecução ao longo dos anos vindouros do século XXI. Ao que Carlos Américo Pacheco afirmou:

Carlos Pacheco - Eu acho que o Eduardo Campo fez um bom trabalho no Ministério. Eu acho que ele está relativamente bem e que conseguiu articular as ações do Ministério com a política industrial, etc., conseguiu fazer com que as coisas que estavam paradas saíssem do papel, como a Lei de Inovação.

Eu acho que a Agenda que nós deixamos com a aprovação da Lei de Inovação e a regulamentação e o que nós tínhamos colocado na Agenda pra fazer acabou e o que eu acho que ele conseguiu fazer foi concluir aquela nossa Agenda. A Agenda nova eu acho que ninguém sabe, eu não sei, ele também não sabe, não vejo no Ministério quem saiba o que tem que fazer.

A pergunta que está no ar e ninguém sabe como fazer é: quais são as engenharias institucionais e quais são os setores e segmentos sobre os quais a gente podia tentar uma estratégia criativa? Na verdade ninguém sabe como fazer isso e eu acho que o governo federal também não tem noção de como resolver isso. Mas eu acho que no Brasil ninguém sabe. Sobre a agenda nova, não há uma discussão no Brasil sobre ela, talvez ocorra alguma coisa, porque o Eduardo lançou esse ano a ideia de fazer uma nova Conferência de C&T.

Eduardo Campos fez basicamente uma sequência do que a gente tinha feito, a gente tinha feito uma Conferência. Num almoço que tivemos ele me falou “vou retomar o que vocês fizeram” e retomou, mas não sei como será se ele sair como candidato a governador. Nós não vamos conseguir simplesmente copiar a Ásia, já vimos que isso simplesmente não funciona, porque Japão, Coreia, Tailândia, China, Singapura, tem uma sinergia enorme entre eles; nós não temos parceiros, nenhuma sinergia no sistema latino-americano e, nossa ênfase de estrutura produtiva é de natureza diferente.

Nós temos insumos naturais, agroindústria, etc, etc, podíamos ter um grande drive de tecnologia, mas devia estar claro qual o projeto que a gente deveria fazer e qual o tipo de engenharia institucional que a gente deveria criar pra fazer. Isso não é simples porque isso é um negócio que vai ter que ter um longo, uma maturidade intelectual muito grande e

um volume muito grande de gente se dedicando a desenhar isso; quer dizer, isso não tá acontecendo e é um projeto de longo prazo. Eu não vejo isso acontecer em nenhum lugar do Brasil, nem na universidade, então essa Agenda nova não tem muita clareza sobre o que tem que se fazer.

Como diz Hobsbawm (2002, p.15), embora se tenha acesso a inúmeras informações históricas e desdobramentos das políticas que as acompanharam num processo de compreensão de como o contexto foi construído, não se deve passar por alto as responsabilidades dos atores sociais e o seu compromisso com o papel social que assumiram, pois como reforça, não há verdade no ditado francês: *tout comprendre c'est tout pardonner* (tudo compreender é tudo perdoar)²⁹.

Tanto na primeira quanto na segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, a despeito das proposições delineadas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, bem como a opção declarada pela pesquisa, desenvolvimento e inovação, com atenção em especial no segundo mandato, aconteceram como até aqui descritos enormes desencontros que certamente contribuíram para um avanço acanhado do setor.

A relação que Hobsbawm (2002) coloca é a mesma para a gestão deste setor estratégico no governo FHC, sendo que nele evidenciaram-se planos, fizeram-se esforços de engenharia para o desdobramento de recursos setoriais para C&T&I, mas a sua coerência interna estava associada a outros indicadores, fazendo com que o governo sucessor cumprisse a agenda que ele tinha estabelecido. Fatalidade pelo não cumprimento dos projetos anunciados e aprovados no Congresso Nacional? Não, obviamente, é a resposta. E aí volta-se ao foco do cumprimento de uma agenda neoliberal escrita pelo FMI, BIRD e OMC. Assim, de “forma natural” e determinística a única possibilidade de desenvolvimento econômico de um país periférico é o cumprimento do receituário destas instituições, como se fossem entidades sobrenaturais, que estabelecem conjuntos de ações imutáveis sobre um mercado capitalista também já delimitado quanto ao seu raio de ação e abrangência. Estas instituições, conforme aponta Ianni (1997, p.125):

29 Neste sentido, completa Hobsbawm (2002), compreender a era nazista na história e situá-la propriamente no contexto histórico da época, não significa perdoar o genocídio. Nenhuma pessoa que tenha vivido nesta época se anula no sentido de julgar este episódio como brutal e desumano, assim o difícil é compreender. O difícil é tomar simplesmente como uma leitura linear e natural no processo de competição de forças do século.

São organizações multilaterais, com capacidade de atuação em concordância e em oposição a governos nacionais. Possuem recursos não só monetários mas também jurídico-políticos suficientes para orientar, induzir ou impor políticas monetárias, fiscais e outras de cunho neoliberal. Principalmente os países menos desenvolvidos, do ex-Terceiro Mundo, periféricos, do sul ou mercados emergentes são bastante suscetíveis às orientações, induções ou injunções do FMI, BIRD e OMC, santíssima trindade do capitalismo global. Acontece que estas organizações multilaterais tornaram-se poderosas agências de privatização, desestatização, desregulação, modernização ou racionalização, sempre em conformidade com as exigências do mercado, das corporações transnacionais ou do desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo.

A adoção do projeto neoliberal implicou e ainda implica o desmonte de instrumentos fundamentais da soberania nacional, pois sufoca o aporte nacional de cada país, tomando-se, no caso, como referencial a América Latina. Assim, a montagem do quadro econômico-social promovida pela roupagem neoliberal vem acompanhada, do ponto de vista político, de um sentido claramente antidemocrático. Durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, embora o discurso tivesse uma roupagem da social-democracia, de fato, se observou uma *vira-gem* de índole predominantemente neoliberal.

Se em relação à inauguração dos Fundos Setoriais houve acentuadas restrições fiscais, por outro lado o Ensino Superior teve um relativo crescimento, motivado pelos recursos do Fundo Setorial Verde-Amarelo – entretanto, por um período limitado, pois no ano de 2002, pesquisadores afiliados ao CNPq denunciavam a falta de apoio e queda dos recursos, o fomento, financiamento e a continuidade de projetos mantidos por aquele órgão. Veja-se, por exemplo, o Encarte abaixo, em que Ricardo Ribeiro dos Santos, da Fiocruz da Bahia, dentre outros, afirmava que “a nossa rede está esfarelado” por falta da viabilização de recursos necessários ao desenvolvimento de atividades de pesquisa científica e tecnológica:

ENCARTE 04

CRISE NO CNPQ AFETA CUSTEIO DE PESQUISAS

O CNPq, principal agência de fomento à pesquisa do país, teve 45% de seu orçamento previsto para este ano cortado pelo governo federal. Embora o pagamento de bolsas de iniciação científica (para estudantes universitários) e de mestrado e doutorado continue, o apoio a grupos de pesquisa está quase paralisado.

'A situação é de pré-falência', diz José Roberto Leite, presidente da SBF (Sociedade Brasileira de Física) e pesquisador da USP. Leite e seus colegas apontam como principais problemas os cortes no Pronex (Programa de Apoio a Núcleos de Excelência, que abrange 206 grupos no país) e nos Institutos do Milênio (15 redes de pesquisa de âmbito nacional, com dezenas de grupos cada uma).

Além disso, o chamado fluxo contínuo -usado por grupos individuais para cobrir despesas como viagens de intercâmbio ao exterior, realização de eventos científicos ou bolsas de pós-doutoramento- também foi interrompido, de acordo com Leite.

'Estamos a zero', diz o pesquisador. 'É uma situação que nunca tínhamos vivenciado desde a fundação do CNPq, com a impossibilidade total de que ele cumpra suas finalidades mais básicas', afirma. Os líderes de 98 grupos de pesquisa ligados ao Pronex assinaram nesta semana uma carta aberta ao presidente da República, pedindo providências.

Glaci Zancan, presidente da SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) chegou a discutir o problema com o presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 9 deste mês. 'Ele disse que faria o possível', afirmou Zancan.

'Estão tentando manter o sistema hibernando, mas mesmo para hibernar é preciso mais do que está sendo liberado agora', diz a pesquisadora, para quem cerca de R\$ 120 milhões seriam necessários imediatamente para evitar um colapso no futuro próximo.

Para Leite, o que falta é sensibilidade no Ministério do Planejamento, responsável pelos repasses ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao CNPq: 'Eu sou testemunha dos esforços do CNPq para que a situação volte ao normal', afirma.

O presidente do CNPq, Esper Cavalheiro, afirmou que está 'acompanhando o movimento da comunidade científica' e procurando viabilizar a liberação dos recursos.

Enquanto isso, pesquisadores do Pronex se veem sem opções. 'Nenhuma liberação correspondente a este ano foi feita', diz Jerson Silva, da UFRJ (Universidade Federal do RJ).

Folha de S.Paulo, 29/08/02

Disponível em: <<http://si3.inf.ufrgs.br/HomePage/noticias/noti022a2.cfm>>

Acesso em: 09 ago.2005

Certamente o esvaziamento de respostas às necessidades pontuais da pesquisa científica e tecnológica no âmbito do CNPq, da FINEP, da CAPES aconteceu, é um fato inegável. Mas não parou somente por aí. Como bem observara Ricardo Bergamini (2002), a ação do governo FHC mostrou-se afinada com a carta de compromisso das instituições multilaterais, orientando as ações de sua governança ao enfoque de uma ideologia restrita, que longe de atender os anseios genuinamente nacionais, legitimou a internacionalização do mercado brasileiro como consequência natural de uma lógica econômica.

Respalhando o argumento acima se destaca um artigo de Cláudia Iziqe publicado na Revista da Fapesp em agosto de 2005, intitulado "Acidente de percurso: retração da economia limitou o avanço da inovação no país". Este artigo teve como base uma pesquisa do IBGE sobre o desenvolvimento da inovação no Brasil no final da gestão de Fernando Henrique Cardoso. Um ponto destacado pela pesquisa foi o de que os anos de 2000 a 2003:

“Foram anos difíceis”, observa André Tosi Furtado, professor do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Quase a metade das 28 mil empresas inovadoras identificadas pela Pintec afirmou ter tido dificuldades para viabilizar o desenvolvimento de projetos. Em 2000 esse porcentual era maior, de 54,7%. Mas entre 2000 e 2003 os principais obstáculos à inovação seguem os mesmos: elevados custos, riscos econômicos excessivos, escassez de financiamento, falta de pessoal qualificado e de informação sobre tecnologia. A diferença entre as duas pesquisas é que, em 2000, a dificuldade para se adequar aos padrões ocupava a décima posição entre as justificativas das empresas e, em 2003, passou para a sexta posição.

O cenário econômico negativo neutralizou as medidas de incentivo à inovação. “Não adianta ter políticas de estímulo quando o comportamento da economia é de instabilidade”, pondera Furtado. Os dados da Pintec 2003 revelam que as empresas assumiram posição mais cautelosa em relação a essa modalidade de investimento. Os gastos com inovação, que representavam 3,8% do faturamento das indústrias em 2000, caíram para 2,5% em 2003. A queda foi ainda mais acentuada nas despesas com aquisição de conhecimentos externos, compra de máquinas e equipamentos e nos investimentos em projetos industriais.

Portanto, as implicações e consequências da política neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso para o setor de C&T&I ainda se fazem sentir atualmente, como no caso da permanência da reserva de contingência dos Fundos Setoriais e como destacado na citação acima pelos elevados custos e obstáculos no processo de financiamento de atividades de P&D. Desta maneira, pode-se afirmar que a única alta coerência do referido governo se acentua na defesa do ideário neoliberal, posicionamento assumido pelas ações e políticas públicas para o setor. A reversão do quadro solicita uma outra coerência, que se faça cumprir, em que as políticas de incentivo à pesquisa e científica tecnológica no Brasil sejam transparentes e operacionalizadas sem obstruções causadas por antagonismos governamentais justificados pelo controle da economia, como no caso do governo FHC. Algumas outras medidas que poderiam auxiliar nesta direção são descritas por Machado (2004), a saber:

- Mecanismos de incorporação do conhecimento na produção de novos bens e processos;
- Investimentos na infraestrutura de institutos de pesquisa e universidades;

- Reforma nas leis de incentivos fiscais para aumentar a participação das empresas no desenvolvimento tecnológico;
- Acompanhamento das empresas que recebem isenções;
- Projetos integradores e cooperativos entre centros de pesquisa e o setor industrial;
- Mecanismos de absorção dos novos doutores pela indústria;
- Criação de uma “cultura de pesquisa” dentro das indústrias.

Estas se caracterizam como ações necessárias e urgentes, mas que, necessariamente, devem ser trabalhadas à luz do verdadeiro sentido de uma social-democracia, pautada pelos interesses e prioridades verdadeiramente nacionais. Isto não significa isolar-se das interações internacionais, mas buscar caminhos reticentes que não comprometam o desenvolvimento do país como um todo, e no caso específico, da C&T&I como um núcleo que deve ser orientado por políticas públicas que garantam sustentabilidade e continuidade, como elemento indissociável do plano de desenvolvimento nacional do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da rememoração do desdobramento das políticas de C&T no Brasil, o pesquisador desenvolveu algumas observações e encaminhamentos possíveis para o setor de C&T&I como um olhar em construção, próprio da opção metodológica e posicionamentos assumidos, atentando para contribuições futuras que venham a se constituir. Vale ainda ressaltar que a grande ênfase no todo do trabalho foi a análise da coerência interna e externa entre o discurso do governo FHC e a operacionalização do mesmo para o setor de C&T&I no período de suas duas gestões. Fica como desafio a continuidade de outros estudos sobre a temática nos governos posteriores do Brasil e a projeção internacional das PCTs.

Ao longo das três obras publicadas pela Editora da UFGD: *“Política Científica & Tecnológica: países desenvolvidos, América Latina e Brasil”*, em 2009, *“Política Científica & Tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”*, em 2011, e *“Política Científica & Tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)”*, publicada em 2014, contextualizamos o processo de constituição das PCTs nos países avançados e na América Latina e respectivas políticas de financiamento para o setor. O ponto de partida desta discussão foi a constituição da ciência como processo por meio do qual o homem constrói relações lógicas, desvenda princípios, elabora teorias, tece redes de comunicação entre o conhecimento existente, o conhecimento possível em latência e um conhecimento em perspectiva, mesmo que aparentemente distante de seu alcance – é resultado direto da revolução científica que, sobretudo se pautou como revolução do pensamento e pelas condições materiais de produção da existência humana.

À medida que o homem se descobre como homem historicamente situado que lança mão de sua autoprodução para entender o próprio homem e das relações estabelecidas por várias vias, consensualizadas ou não, vai descobrindo também, concomitantemente, o seu mun-

do: questionando-o, relacionando-o e problematizando-o. Desta forma, mobiliza a história e mobiliza-se com a história inferindo diretamente no processo conceitual e material das descobertas que elabora e operacionaliza, conseqüentemente, há uma dinamicidade constante na construção do conceito científico na dimensão têmporo-espacial.

Por meio do estabelecimento de nexos entre as descobertas do homem (mobilizadas pela ciência e a partir dela) e a forma de materializá-las com o emprego otimizado de uma epistemologia pertinente, desenvolve-se o que hoje constitui a tecnologia, que por sua vez, estabelece os fundamentos da técnica e sua conseqüente operacionalização. Desta forma, ciência, técnica e tecnologia devem ser entendidas por meio de articulação constante; não é apropriado utilizar qualquer uma destas dimensões de forma isolada, uma vez que comprometeria o próprio processo de construção do homem e do mundo em movimento.

A consciência da importância desta articulação tem sido levada a efeito pelos países desenvolvidos a partir do momento em que perceberam, por volta dos anos de 1950, que as condições de produção das economias mundiais exigiam mudanças, novos paradigmas na forma de pensar e fazer a produção a curto, médio e longo prazo; não somente a partir da introdução de um produto no mercado, mas no aperfeiçoamento constante do mesmo – isto deveria se dar por meio da pesquisa básica, da pesquisa aplicada, do trabalho inventivo, do desenvolvimento experimental e planejamentos sistemáticos acerca das tecnologias, produtos do desenvolvimento científico e tecnológico e daqueles em perspectiva. Desta forma seriam necessárias políticas específicas para C&T, as inauguradas PCT's e formas de apoio a C&T.

As formas históricas de apoio a C&T nem sempre foram tarefas do Estado, tendo em vista interesses e prioridades que os mesmos traçavam para as suas realidades históricas, desdobrando-se da proteção familiar e sacerdotal, passando pelo mecenato privado e institucional até à constituição de políticas públicas de C&T&I como conhecemos hoje no século XXI. O fato é que ao longo do tempo histórico foi se percebendo a importância de crescimento e desenvolvimento de um país a partir do seu know-how, em meio a mercados cada vez mais exigentes e solicitantes de articulações primadas pelo conhecimento da ciência, da tecnologia e inovação que trouxessem contribuições significativas para a vida do homem em sua totalidade.

Nos países desenvolvidos tal integração foi acentuada pela vinculação da pesquisa universitária básica e aplicada (década de 1950/60), pela inauguração da articulação sistematizada

universidade-indústria (1970/80), ainda que de forma introdutória, e por fim pela ratificação e investimentos nos vínculos universidade-empresa com forte ênfase em pesquisas estratégicas nas universidades (1980 até os dias atuais). Neste sentido, o setor de P&D foi sendo incorporado com políticas específicas de parcerias constantes com as universidades, de maneira a constituir laboratórios e investimentos diversos na articulação universidade-empresa. Tomando-se os EUA como referência, observa-se que a sua política tecnológica segue de perto esta orientação por meio de três pontos:

- Atividades de apoio mútuo: envolve investimentos de setores federais e estaduais em atividades de pesquisa e desenvolvimento na criação de novas tecnologias, as quais podem contribuir para as missões do governo e para a inovação e produtividade do setor privado;
- Atividades conveniadas: trata-se de cooperação entre a União e os Estados na disponibilidade de apoio, adaptação e utilização de tecnologias por firmas de pequeno e médio porte, enfatizando o encorajamento de investimentos em tecnologia, incluindo investimentos em educação e treinamento, além de
- Informação e facilidade de infraestrutura: compreende a rede de pessoas e comunicações digitais para criar mercados de serviços informais, intensificando a ligação entre firmas e promoção de cooperação entre todos os setores econômicos, público e privado, produzindo serviços especializados e compartilhando facilidades técnicas, tais como testes de materiais, simulação de estruturas e fundição de circuitos microeletrônicos.

Por outro lado verifica-se um atraso histórico no desenvolvimento do setor de C&T nos países da América Latina, isto não significa que tais países não possuam políticas próprias de C&T, pois a possuem, entretanto o projeto nacional de cada um destes países precisa se desencastrar, mudando o foco histórico de produtor primário em larga escala para produtor também de tecnologia, bens e serviços. Neste sentido, a América latina desenvolve uma PCT que é conveniente para os produtores de tecnologia, pois se trata de um mercado consumidor profícuo, que importa tecnologia e exporta matéria-prima. Para mudança deste quadro e elaboração de uma política mais equilibrada para o setor de C&T seriam necessárias as seguintes medidas:

- a) distribuição radical de renda em favor das classes populares, criando um verdadeiro mercado de massas;
- b) mudança da agricultura, com a supressão do latifúndio e a introdução de métodos modernos de produção;
- c) ruptura de dependência externa, com o respectivo abandono de papel de produtores de matérias primas ou de bens manufaturados, que não interessam ou não convêm aos países desenvolvidos produzirem; e
- d) completa reestruturação do Estado, conferindo-lhe força e autoridade no processo de nacionalização e controle dos elementos estratégicos do desenvolvimento.

Estes tópicos situados junto à elaboração de uma PCT explícita com ênfase no papel da universidade como centro de excelência é um ponto de partida e também ponto de chegada para a mudança de paradigma dos países da América Latina. É verdade que os níveis de desenvolvimento da C&T de alguns destes países têm evoluído, mas a sua totalidade ainda está comprometida pela falta de articulação entre projeto nacional e políticas públicas explícitas para o setor que sejam, de fato, operacionalizadas.

Analisamos ao longo da primeira obra citada no início destas considerações, os condicionantes sócio-históricos de constituição das PCTs no Brasil e formas de fomento para o setor, analisando o grau de importância do setor de C&T ao longo de seu processo de constituição. Assim, observou-se que a despeito de iniciativas isoladas e/ou particularizadas para o desenvolvimento da ciência e tecnologia do Brasil, pode-se afirmar seguramente que o referencial para a inauguração do apoio a C&T deu-se por ocasião da criação do CNPq, tendo como primeiro dirigente o Almirante Álvaro Alberto, representante do Brasil na ONU e ainda no mesmo ano, a criação da CAPES veio implementar a formação de recursos humanos de forma a atender as recorrências acadêmicas e sociais que solicitavam o expansionismo do desenvolvimento industrial e oportunidades correlatas.

Embora a criação destas instituições tivesse forte impacto sobre os investimentos e perspectivas para o setor de C&T, o Brasil neste período criava as primeiras estruturas de fomento, sem uma política explícita de C&T. Como já foi observado, isto foi muito característico nos países da América Latina no período, uma vez que, traçadas as prioridades, a C&T seria con-

siderada uma extensão do conjunto, pois sua aplicação estava implícita ao Projeto Nacional – mesmo porque o fio prioritário dos governos que se sucediam, inclusive na ditadura militar, centrava-se no crescimento econômico e controle inflacionário, ficando setores estratégicos como os de C&T como uma política implícita às ações governamentais, conforme o seu itinerário de prioridades.

Somente no governo Costa e Silva (1967-1969) por meio do PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento) é que surge, pela primeira vez, de forma explícita, a introdução da C&T como meta estratégica do setor produtivo que deveria promover a criação e o desenvolvimento de tecnologias próprias, substituindo a importação de tecnologias externas. Entretanto, as alternativas tecnológicas disponíveis no Brasil eram insuficientes e insatisfatórias, uma vez que se tentava fazer valer uma política específica para o setor, mas sem planejamento e delimitação de sua correspondente operacionalização e avaliação do quadro nacional de C&T que o Brasil dispunha, e o que dispunha em nível de iniciativas e agregação histórica para o setor era uma expressiva nulidade em termos gerais, tanto no atraso científico e tecnológico histórico, como também na disponibilidade e capacitação de mão de obra qualificada.

Dito de outra forma, embora inaugurada a primeira PCT explícita por meio do PED, de fato, no decorrer do governo Costa e Silva, por conta dos quesitos apontados, não passou de uma política implícita de C&T, havendo um significativo aumento na importação de tecnologias e Know-how estrangeiro implementados por profissionais estrangeiros por conta do quadro que se apresentava ante ao setor público e privado de então.

No governo Médici (1969-1974) foi criado o I PND com uma política e objetivos similares ao do PED, inclusive quanto às políticas de C&T, introduzindo-se tão somente algumas modificações e aperfeiçoamentos por meio do I PBDCT (1973/1974). Mas em seu aspecto amplo a diretriz era a mesma: diminuição da taxa de transferência de tecnologia para o Brasil e adaptação de tecnologias disponíveis à realidade interna, principalmente as de ponta. No entanto, exaurido o milagre brasileiro as premissas estabelecidas ficaram à margem de efetiva implementação, repetindo-se o mesmo quadro do governo anterior para a área de C&T. Para se ter ideia do quadro, mesmo implementada a pós-graduação no Brasil em 1965 (Parecer 977) e criadas agências de apoio para C&T entre 1950-1973 [CNPq e CAPES (1951), FINEP (1967), FNDCT(1969), INPI(1970), SNDCT(1972), STI (1972), SNCTI (1972) e

ADTEN (1973)] não havia uma teia comunicacional efetivamente implementada, novamente dada a centralização de prioridades do projeto nacional que dificultava esta articulação, embora sua realização tivesse ficado ao encargo do Ministério do Planejamento.

Enfrentando a crise do milagre brasileiro o projeto do governo Geisel centrou-se em dar continuidade ao planejamento do governo anterior ao seu por meio do II PND (1975-1979) e do II PBDCT que tinha como meta aproximar o setor produtivo industrial com as PCTs. Vale lembrar que esta década caracterizou-se pela expansão dos cursos de pós-graduação como forma de articulá-los ao desenvolvimento da C&T no Brasil. Tal iniciativa deu origem ao I PNPG (Plano Nacional de Pós-Graduação: 1975-1979), que vinculado à proposta do II PND e do II PBDCT deveria trabalhar nesta direção. Não se deve afirmar, entretanto, que de fato tudo estava se encaixando em nível de ajustes e acertos numa direcionada PCT por causa da expansão dos cursos e programas de pós-graduação. O projeto de uma PCT nacional era embrionário e em meio a muitas adaptações em nível tecnológico que começaram a se desenvolver nos centros de institutos de pesquisa não havia de forma concreta uma intensificação correlata em P&D.

A preocupação do governo Figueiredo (1979-1985) com o setor de C&T deu-se de forma lacônica e superficial, constando as premissas básicas para este setor no III PND numa única página e ainda assim de forma breve e apressada, já que sua proposta era repetir as projeções dos governos anteriores para o setor de C&T. Apesar disso, a comunidade acadêmica, como sempre, solicitava medidas mais austeras para este tema; assim desdobrou-se o II PNPG (1982-1985) definindo que a CAPES deveria definir percentuais específicos ao apoio aos programas de pós-graduação. Isto teria uma inauguração significativa e inédita para a realidade da universidade brasileira, mas malogrou devido aos repasses que o próprio governo federal deixava de fazer, trazendo instabilidade e incertezas quanto à manutenção dos programas.

Este quadro foi herdado por José Sarney, que propunha o combate frontal à inflação e a retomada do crescimento econômico por meio do I PND NR, e para isto a C&T deveria ocupar um papel de destaque para implementar projetos que materializassem os objetivos do governo. Neste sentido seria necessário um órgão que reunisse todos os esforços até então efetuados em C&T por meio das instituições criadas em governos anteriores. Este órgão seria o MCT que, de forma concreta deveria envidar programas de desenvolvimento de uma PCT efetiva e de planos de operacionalização por meio do SEI, CTI, COCAR, FINEP, CAPES,

CNPq. Desta maneira, por meio do Decreto 91.146 de 15/03/1985 é criado o Ministério da Ciência e Tecnologia para sistematizar e operacionalizar as PCTs que até então não passavam de projeções escriturísticas. O primeiro ministro deste ministério foi Renato Archer (1985-1987). Depois dele, ainda no governo Sarney quatro outros ministros ocuparam esta pasta e em prazos curtos, caracterizando a descontinuidade e uma priorização relativizada do setor [Luis Henrique da Silveira (10/1987-07/1988), Ralph Biasi (08/1988-01/1989), Roberto Cardoso Alves (01/1989-03/1989) e Décio Leal de Zagottis (03/1989-03/1990)]. A instabilidade econômica do país e também do próprio ministério não conseguiu promover extensivamente a articulação desejada entre os órgãos de fomento, entre os setores público X privado e os parâmetros de uma PCT comprometida com o social como defendia Sarney, mesmo com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), fruto de três acordos (sendo o I PADCT no período do governo Sarney: 1985-1989) entre o governo brasileiro e o BM e a instauração do III PNPG.

O II PADCT foi desenvolvido no governo Collor atrelado à sua política de crescimento da produtividade industrial que deveria ser desenvolvida e acompanhada pelo Banco Mundial no período de 1991 até 1995, necessitando de um investimento de U\$ 660 milhões de forma paritária (BM e governo brasileiro). De fato, o BM elencou algumas condições para o empréstimo ao governo brasileiro, dentre elas a revogação que impedia o livre comércio e a competição internacional e a criação de ambiente favorável à criação, além da transferência de tecnologias para o setor produtivo brasileiro. Houve notável convergência nos pontos ditados pelo BM e o governo Collor, assim, as projeções de investimentos eram de U\$ 150 milhões até 1995 por parte do BM e outros U\$ 150 milhões referentes à contrapartida do governo brasileiro. Entretanto, todas as projeções previstas ficaram somente em nível de papel, mediante a crise de governança e governabilidade instituída neste governo, acrescentando a isto o evento da extinção da CAPES como instituição que não apresentava retornos para o governo.

O governo de Itamar Franco apresentou uma falta de conectividade entre a área de C&T e a área econômica, muito embora tivesse sido anunciado pelo MCT na época que as duas principais metas de C&T no período (1992-1994) seriam: a) a consolidação da estrutura de C&T no Brasil e b) a mobilização do setor produtivo para maior articulação com a C&T do Brasil. O desdobramento destas duas premissas compreendia:

- Aperfeiçoamento da coordenação e gestão do sistema de C&T;
- Ampliação do orçamento nacional de C&T;
- Formação de recursos humanos e auxílio à pesquisa e
- Fortalecimento de política e projetos de natureza estratégica, tendo como destaque:
 - A política industrial,
 - A política de informática,
 - A política espacial,
 - A política para o meio ambiente
 - Projetos estratégicos.

O que de fato se observou neste governo, além de falta de investimentos significativos para o setor de C&T, foi um decréscimo do que já vinha sendo feito no Brasil em nível de inversão para o setor e na prática suas projeções não passaram de continuidade de políticas implícitas que já vinham se desdobrando de governos anteriores. A despeito deste quadro histórico de atraso substancial na área de C&T, mesmo de forma cambaleante a pesquisa científica e tecnológica no Brasil vinha se desenvolvendo, motivada por muitas vozes da comunidade científica e do setor privado em menor escala, a necessidade de uma efetiva PCT e programas de investimentos contínuos para o setor. Isto nos levou a identificar a circunscrição do discurso de Fernando Henrique Cardoso sobre C&T, enquanto candidato à Presidência do Brasil, e suas diretrizes gerais para o setor constadas no seu plano de governo, bem como as propostas de fontes específicas para o financiamento da pesquisa científica e tecnológica no país. Os dados explicitados pela CAPES/MEC referentes ao desenvolvimento da C&T no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso relatam que entre 1994 e 2000 o número de alunos titulados com mestrado e doutorado cresceu de 9,6 mil para 24 mil, um aumento de 150% no período, e o volume da produção científica registrou a marca de 1,4 do volume total da produção internacional. Neste mesmo sentido foi apontado que para os dispêndios com P&D também houve maior empenho da iniciativa privada e investimentos significativos na esfera governamental, registrando-se 23% pelos governos estaduais, 39% pelo governo federal e 38% pelo setor empresarial.

De forma linear e não contextualizada o governo do período justificou o crescimento na gestão de C&T e também de P&D devido à criação dos 14 Fundos Setoriais de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, reunindo fontes estáveis de financiamento e um novo modelo de gerenciamento que compreendia quatro pontos principais: a) gestão compartilhada e transparente, b) estabilidade das fontes de financiamento, c) incentivo à inovação tecnológica e d) desconcentração regional.

Paralelamente, por mais paradoxal que possa parecer, pois este sucesso deveria estar encampado pelo geração de empregos diretos e indiretos na iniciativa pública e privada, o índice da taxa de desemprego aberto alcançou picos consideráveis na primeira gestão e na segunda não houve como baixá-lo consideravelmente.

Observa-se que quando a C&T é enfocada no contexto do desenvolvimento de um país presume-se que, logicamente, os inputs e outputs sejam revertidos para o crescimento do mesmo. Como entender então o que dizem linearmente os dados, por um lado vistos de um determinado estado do poder e de outro lado um contexto que solicita a avaliação dos setores da vida social e política do país e que pelo próprio movimento histórico não pode e nem deve ser explicado de maneira linear, mas de maneira contextualizada e recorrente?

Certamente que a evolução ou estagnação do pensamento de um homem ou de um coletivo social segue um conjunto de interesses ou a falta deles de maneira a representar todo um conjunto ou um grupo em específico, levando-se em conta de onde se fala, para quem se fala e o que se defende.

Neste sentido, a evolução do pensamento de FHC segue um itinerário bem diferenciado ao se tomar suas principais defesas e arguições; por exemplo, na década de 1960, 1970 e 1980 e o desdobramento das diretrizes políticas e econômicas no desenvolvimento de suas duas gestões como Presidente da República do Brasil (1995-2002). Na década de 1970, por exemplo, ele defendia que a “democracia necessária” deveria envolver a consciência da marginalização das classes desfavorecidas e as ações para reverter esta situação.

No contexto da C&T, afirmava que na elaboração de uma C&T não se considerava a questão “para quem” na confecção de políticas explícitas e isto porque, defendia ele, o para quem já era dado e fazia parte da ordem do dia: os interesses das empresas multinacionais e eventualmente as estatais. Para unir e promover o social dever-se-ia aumentar o grau de cultura

do povo, fazê-lo participar das tomadas de decisão e inverter todos os benefícios da ciência e tecnologia para o seu bem-estar, mas de forma totalmente oposta ao discurso anteriormente referido. Zaverucha (2000, p.206) aponta que no início do governo FHC (1995-1996) os gastos militares com defesa foram superiores aos gastos com educação e saúde. De fato as palavras explicam, os exemplos atraem.

Outro dado importante no início de sua primeira gestão foi o crescimento vertiginoso da importação de tecnologias. Este fato é digno de nota, pois em todo o período de oposição em que se encontrava, havia uma condenação intensiva sobre este quesito e um dos pontos que, enquanto estudioso e senador, FHC defendia era que a importação de tecnologia se constituía como uma das interfaces do atraso histórico de C&T no Brasil.

Em 1994, ainda como candidato, afirmava que o cerne de seu mandato seria a garantia de condições de vida dignas para o mais humilde cidadão e que promoveria o desenvolvimento do país com justiça social, crescimento com melhores salários, progresso com carteira assinada, saúde e crianças na escola (CARDOSO, 1994), e isto atrelado à interface da C&T, como se vê defendido de forma transversal no “Programa Mão à Obra, Brasil”. E neste esforço colocava como prioridade dar estabilidade e condições de bom funcionamento aos principais centros de excelência do país, tornar os mestrados mais eficientes e voltados para o mercado de trabalho e a diminuição do tempo e melhoria da qualidade dos doutores brasileiros. É interessante que o seu programa trazia a proposta da privatização como elemento saneador da falta de recursos e propunha encaminhamentos para esta área por meio de empréstimos e entradas externas, o que de fato viria a acontecer no Brasil, a um preço também nunca visto antes.

Ampliamos esta visão no livro *“Política Científica & Tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”* ao discriminarmos o plano de ação de Fernando Henrique Cardoso para o setor de C&T em sua primeira gestão, de forma problematizadora, bem como a incorporação ou não do ideário neoliberal na condução de seu governo, em especial destacando as consequências e implicações para o referido setor. Constatou-se que, embora se apropriando de um discurso dito social-democrata, a primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi orientada predominantemente por pressupostos neoliberais que tendiam de forma crescente à conversão das garantias dos direitos sociais em serviços privados regulados pelo mercado, somados a altas taxas de juros, altos índices de de-

semprego, privatização desenfreada das empresas estatais e um programa acirrado de cortes de gastos sociais.

Neste sentido, contrariando a própria lógica discursiva de sua governança, constatou-se que os investimentos em setores de infraestrutura sofreram as implicações, efeitos e consequências da operacionalização de tais pressupostos, ficando desassistidos e/ou assistidos precariamente inúmeros projetos estratégicos dos ministérios, dentre os quais se enfatiza o MCT e MEC.

Há que se lembrar que as agências de fomento (CNPq, CAPES e FINEP) registram queda, ano após ano da primeira gestão de FHC, do número de bolsas de estudo, de fomento à pesquisa e mesmo no processo de participação do setor privado em nível de Pesquisa e Desenvolvimento. Portanto, muito distante das projeções registradas no PPA (1996-1999), por mais paradoxal que possa parecer, apesar das despesas aprovadas pela União determinarem uma verba específica entre a lei orçamentária com acréscimo de crédito para o setor. O especificamente executado ficava muito abaixo da proposição autorizada, desvelando uma das políticas de contenção de gastos do governo, e como consequência registrou-se um acentuado decréscimo nas verbas orçamentárias destinadas para C&T no período de 1995 a 1998.

De fato não aconteceram mudanças estruturais para o setor de C&T na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, salvo em pequena escala a iniciativa legal da regulação de algumas atividades de C&T – a saber, Lei de Propriedade Industrial, Lei de Cultivares, Lei do Software e Lei de Biossegurança – sem contribuir efetivamente ao fomento e financiamento da C&T. Outra iniciativa importante foi a criação da CTPetro, o embrião dos fundos setoriais em 1997, mas que passou a funcionar efetivamente em 1999. Nas demais ênfases o governo não avançara significativamente. Até mesmo o Ministro José Israel Vargas, que ocupara a mesma pasta no governo Itamar Franco, continuava à frente do MCT, corroborando para a efetivação da plataforma de governo neoliberal que aprofundava suas raízes. Percebe-se ao longo desta gestão que o neoliberalismo não se trata apenas de uma instância teórica e destituída de aplicação, muito pelo contrário, a adesão explícita a este ideário se faz sentir pelos compromissos assumidos com os organismos internacionais (BM, FMI) e a operacionalização dos mesmos, sentida concretamente pela população brasileira, que ainda ao somido da promessa de contenção da inflação e ganho real do salário, iria contribuir para a inauguração de sua segunda gestão.

O desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no período não se deve a preocupação governamental para isto, o que de fato não aconteceu de forma sistematizada e intencional, tendo em vista o descaso aberto de sua falta de investimento e priorização para o setor.

A ascensão na produção científica deve-se em larga escala a solicitação social de mão-de-obra qualificada e pesquisas em profundidade para demandas concretas, exercendo uma pressão que resultou na abertura de novos cursos de pós-graduação, mesmo com recursos aquém do mínimo necessário.

A despeito deste inegável quadro de índole neoliberal, desenvolvido na primeira gestão FHC, os pesquisadores, professores universitários e alguns segmentos da iniciativa privada do Brasil demonstraram que existem possibilidades promissoras neste setor como veículo de contribuição para o desenvolvimento também da economia nacional.

E finalmente neste *livro* [*Política Científica & Tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002)*], cujo objetivo específico foi o de identificar o desdobramento dos investimentos efetuados em C&T&I no Brasil, bem como o redirecionamento das estratégias para o setor por meio da Lei de Inovação Científica e Tecnológica, mediante a literatura especializada disponível, bem como a fala do secretário executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia do governo Fernando Henrique Cardoso à época – ele acentuou que o quadro marcado pela instabilidade de fomento e financiamento à C&T na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e concomitantemente a ausência de uma PCT consistente e explícita exigiam encaminhamentos emergenciais que pudessem responder às solicitações do setor, que sofria as implicações de uma política de contenção de despesas convergentes às determinações de organizações financeiras multilaterais com as quais o governo tucano contraía obrigações em nome da retomada do crescimento do país. Associado ao conjunto de prioridades da primeira gestão isto gerara uma expressiva desassistência às principais agências de fomento e financiamento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil (CNPq, FINEP, CAPES), decretando sua quase falência institucional.

Por ocasião das eleições de 1998 tomando, dentre outros, os dados do crescimento da produção científica do Brasil em nível de publicações e o aumento na formação de mestres e doutores como consequência direta da ação de seu governo, além, obviamente, de sua política de controle inflacionário e projeção de crescimento sustentável para o país, Fernando Henrique

Cardoso se reelegeu para o período de 1999 a 2002, defendendo um maior empenho para o setor de C&T, “que já estava dando certo”, mas solicitava uma ênfase diferenciada em relação à gestão anterior de seu governo. Depois da conturbada e breve gestão do novo ministro da C&T (que durou sete meses), Bresser Pereira, provocada por declarações pessoais que desmotivavam inversões de verbas para a C&T no Nordeste; a ênfase anteriormente proposta tinha que ser retomada.

Tal ênfase inscrita no seu programa de governo “Avança Brasil” como candidato à Presidência, também foi desdobrada no PPA 2000-2003, designado pela mesma denominação. De forma ampla, sua proposta no PPA para o setor da C&T estava orientada a partir de dois fios condutores, a saber: a) a inovação como mola propulsora da P&D e que deveria constar da agenda governamental durante toda a segunda gestão e b) a criação de novos mecanismos de financiamento aos setores estratégicos de C&T no Brasil, que seriam materializados através dos Fundos Setoriais, que, por sua vez, deveriam se caracterizar como fontes seguras, contínuas e permanentes de recursos tanto para um maior desenvolvimento das verbas públicas destinadas ao setor quanto para o financiamento e fomento da P&D do setor privado por meio de uma nova política de empréstimos, indutora e atraente para novas inversões: a meta era aumentar a participação das empresas privadas no investimento à P&D nacional.

Para a consecução destes objetivos o governo FHC traçou três eixos como elementos transversais para o setor constituídos da a) elaboração e implementação uma clara **Política Nacional de C&T** de longo prazo que definisse setores estratégicos e estabelecesse metas e critérios de avaliação de resultados (numa leitura das entrelinhas percebe-se que a nova equipe do MCT constituída, tendo Ronaldo Sardenberg como respectivo ministro, tinha conhecimento do quadro desfavorável para o setor e sua proposição e leitura apontavam caminhos que pudessem inverter ou pelo menos amenizar a situação, tão denunciada por meio da comunidade científica e mídia); b) reestruturação de um novo arranjo, um sistema de **incentivo amplo ao desenvolvimento tecnológico empresarial** (incentivos fiscais, recursos humanos, crédito, etc. – a partir de tais incentivos projetava-se induzir uma participação crescente da iniciativa privada para programas e projetos que envolvessem P&D) e c) a construção de um **novo padrão de financiamento** capaz de responder às necessidades crescentes de investimentos em C&T, e que inclusive, contemplasse fontes novas de recursos haja visto a necessidade de levar adiante o ajuste fiscal em curso.

No percurso de 1999 a 2002, amparado pela Constituição Federal de 1988, Capítulo V, Artigos 218 e 219, o governo FHC, por intermédio da equipe ministerial do MCT constituiu uma verdadeira e nova “engenharia” quanto aos novos recursos para o setor de C&T, mais especificamente como o próprio governo indicava como sua opção em nível de ênfase, para a pesquisa e desenvolvimento (P&D), como faziam os países avançados e os EIRS.

Os recursos captados pelos Fundos Setoriais seriam alocados no FNDCT, tendo a FINEP como secretaria executiva que deveria direcioná-los a setores produtivos específicos, conforme a pertinência do Fundo, garantir percentual mínimo de 30% destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, destiná-los a Instituições Científicas e Tecnológicas sem fins lucrativos tendo o processo de decisório seu emprego e estabelecimento de prioridades no âmbito dos Comitês Gestores, tendo as chamadas públicas como principal instrumento para atendimento da demanda conforme o setor.

A despeito do esforço da Engenharia dos Fundos Setoriais, encabeçado pelo Ministro Ronaldo Sardenberg e equipe, a própria dinâmica governamental emperraria a sua implementação, impondo restrições fiscais, por meio inclusive de um instrumento que, segundo o governo FHC, garantiria o superávit primário do país: a reserva de contingência.

O fato é que, longe de se consolidar como uma fonte segura e promotora da C&T e P&D, os Fundos Setoriais, embora como iniciativa válida frente à descentração que ocorreriam em nível de recursos, sofreram as consequências de tais restrições, não atingindo a meta estabelecida para o período. Vale ressaltar que como novo mecanismo de captação de verbas, os Fundos Setoriais, podem se constituir como rico instrumento na destinação de recursos para a promoção da C&T nacional, desde que não alimentados por perspectivas que seguem os auspícios econômicos de índole neoliberal, como foi apontado no decorrer deste trabalho.

Este livro situou recorrentemente o quadro da PCT no Brasil e os investimentos concretos efetuados após o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, como presidente do Brasil, o quadro herdado pelo governo posterior (Lula), as alternativas e encaminhamentos da C&T&I no Brasil como ponto estratégico no plano nacional de desenvolvimento, destacando-se que o ponto mais significativo do governo FHC, listado inclusive pelo ex-secretário executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco, foi a criação dos Fundos Setoriais e estes, com a finalidade de atender a “opção prioritária” do governo na agenda de sua segunda gestão, cujo enfoque era

P&D&I. O objetivo do MCT era fazer com que houvesse maior participação do setor privado nos investimentos em pesquisa científica e tecnológica e mudar o quadro que se instalara no Brasil em relação ao fomento e financiamento destas atividades, tendo o governo como ator majoritário. Desta forma esperava-se que com uma carteira de incentivos diferenciada houvesse maior interesse do setor privado e, por si só, a P&D&I fosse orientada por uma outra lógica.

Neste sentido Bastos (2003) alerta para o fato de que em nenhuma instância seria interessante conferir à empresa privada a responsabilidade pelo desenvolvimento da P&D&I em sua totalidade, uma vez que existiriam demandas que não interessariam à própria empresa a curto e médio prazos. Desta forma não seriam empregados esforços para o desdobramento de algumas áreas importantes, mesmo dentro de um campo de pesquisa que sugerisse incubação de projetos. Além do que, a P&D&I em alguns casos teria simplesmente a categoria de subinvestimento, e isto esvaziaria toda e qualquer motivação para o desenvolvimento amplo deste segmento e, mais do que isto, as políticas públicas teriam poucos instrumentos para a regulação deste procedimento.

De posse do discurso de incentivo à maior participação da iniciativa privada para a P&D&I, o governo FHC (1999-2002) propunha a partir da legislação de incentivo às empresas, existente na época (Lei Nº 8.010/90; Lei Nº 8.032/90; Lei Nº 8.661/93; Lei Nº 10.637/02) outra tipologia de instrumento que se encarregaria de reunir recursos para o fomento e financiamento das atividades da pesquisa científica e tecnológica, estes seriam os Fundos Setoriais. Vale destacar que por esta época o governo FHC já tinha feito uma modificação totalmente desinteressante para as empresas privadas quanto aos incentivos para investimento em P&D, como por exemplo, alterando a Lei Nº 8.661/93 por meio da Lei Nº 9.532/97 – esta alteração juntamente com outras medidas constadas de um Plano de ajuste econômico chamado “Pacote 51” inibiria mais ainda o quadro de participação do setor privado. Dentre as principais alterações esta Lei trazia:

- Redução da percentagem de dedução do Imposto de Renda concernente aos incentivos fiscais, passando de 8% para 4% + PAT;
- A empresa que contava com a redução de 100% do IPI para aquisição de equipamentos para emprego em P&D passaria a contar com 50%;

Por estes motivos, dentre outros, Pacheco (2004) observava que esta debilidade no crédito afastava os empreendedores que de fato estavam interessados em investir em ciência e tecnologia gerando, um contra-planejamento do que se anunciava como prioridade. Este reconhecimento por um dos atores sociais da equipe do MCT da época da segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, corrobora com a afirmação de que havia um abismo entre o discurso e sua operacionalização, entre o discurso explicitado e os mecanismos para se fazer valer uma política de C&T&I de fato consistente.

Veja-se, por exemplo, que o crédito concedido para as empresas, embora oferecessem taxas de juros menores que a do mercado financeiro, ainda estavam muito elevadas para os empreendedores brasileiros e, além disto, os financiamentos para o desenvolvimento da P&D eram condicionados a apresentação de garantias pelas empresas. Esta ação dificultava em larga escala para o pequeno empreendedor que não dispunha das mesmas e se via impedido da consecução do referido financiamento.

Acrescenta-se a isto o fato de que os recursos gerados a partir dos Fundos Setoriais, além de sofrerem a retenção de um bom percentual de suas entradas por meio das reservas de contingência, havia uma baixa execução do orçamento aprovado para aplicação em C&T&I, explicitando dois agentes comprometedores para o planejamento do setor: falta de recursos e ineficiência na utilização do orçamento aprovado. Percebe-se que não havia tanta clareza na orientação dos recursos dos Fundos Setoriais, mesmo na contemplação da P&D&I como prioridade governamental, pois de todos eles, de forma direta, somente o FVA previa a destinação de recursos para este setor em forma de subvenções econômicas.

Na segunda gestão se disse que inicialmente os recursos dos Fundos Setoriais foram direcionados muito mais para as universidades e institutos públicos de pesquisa, promovendo um maior crescimento em relação à gestão anterior do governo FHC, mas nos último ano deste governo (2001/2002) houve um esvaziamento de apoio para o segmento.

Este quadro generalizado desvelou o grande encampamento das prioridades governamentais: o cumprimento de sua agenda com organizações multilaterais. Com isto viu-se que o governo FHC foi marcado por uma direção claramente neoliberal, embora houvesse contestações a este respeito com a afirmação de um posicionamento social-democrata por sua parte e de sua e equipe ministerial. O discurso do governo FHC era explícito para o setor de C&T&I, a operacionalização de políticas públicas, nem tanto assim.

Todo o delineamento desta obra permite o retorno e a confirmação da hipótese central da problemática: o governo FHC desenvolveu maior grau de estagnação e retrocesso para o setor da C&T&I nas duas gestões, destacando que a inovação passou a ser incorporada mais largamente somente a partir de sua segunda gestão. O distanciamento entre o seu discurso e medidas efetivamente tomadas para o setor é fator decisivo para compreender que a dimensão presente desde o início do governo, embora se dissesse social-democrata foi de cunho neoliberal, conforme se explicitou no corpo do texto. Pelos levantamentos do quadro do MCT, o próprio governo sabia das prioridades para o setor, mas sua agenda estava atrelada a compromissos com organizações multilaterais que se valiam e se valem do mercado internacional como processo natural das relações capitalistas. Desta forma, a opção foi trabalhar no sentido de atender demandas de caráter muito mais de controle inflacionário, a um preço que nos dias atuais ainda está sendo pago. Neste ínterim, como observara o próprio Pacheco, isto foi um ponto de debilidade para o setor, corroborando mais incisivamente para a confirmação da hipótese destacada e garantindo a sua validade enquanto constatação histórico-social.

A reversão do quadro para a promoção da P&D&I ainda está em processo de construção, a despeito dos desencontros gerados por políticas públicas e opções governamentais equivocadas. É oportuno lembrar a este respeito que há que se assumir não apenas um envolvimento com as prioridades do setor de C&T&I, isto o próprio Fernando Henrique Cardoso se propôs a fazer (e não o fez). É preciso assumir e trabalhar um compromisso consistente, coerente com a realidade brasileira, garantindo não somente fontes de recursos, mas continuidade de apoio em todas as instâncias com políticas públicas definidas e clareza em nível do Executivo, cuidando para que haja constante policiamento na avaliação do que é verdadeiramente prioritário para a nação brasileira em nível do Executivo e do Judiciário.

Pode-se seguramente afirmar que um dos pontos mais importantes de toda a gestão FHC para o desenvolvimento da C&T&I foi a convocação das Conferências Nacionais de Ciência e Tecnologia, que reuniram segmentos diferenciados da comunidade científica e classe política, além de alguns setores do empresariado. Destes encontros resultaram documentos indicadores de alguns possíveis caminhos para o setor. Por outro lado, todas as discussões, encaminhamentos e abertura de novas perspectivas para o setor foram barradas por ações do próprio proponente. Outro ponto significativo na gestão FHC foi a criação dos Fundos Setoriais, a exemplo da criação

inicial do Fundo Setorial do Petróleo. Estes Fundos captariam recursos que seriam alocados no FNDCT e administrados pela FINEP para a garantia do financiamento, preferencialmente à pesquisa e desenvolvimento. Mas de fato, o que se observou efetivamente foi com todas as restrições fiscais e retenção de porcentagem significativa dos Fundos por conta da reserva de contingência, a retração quanto à participação do empreendedor da empresa privada.

Destacou-se que durante as suas duas gestões foi desenvolvida especial atenção a um discurso bem articulado, sob a égide da explicitada social-democracia, entretanto, notou-se a sustentação do ideário neoliberal. Retomando-se uma frase do corpo do texto: “as palavras explicam, os exemplos atraem”, observa-se que não houve coerência entre um discurso explícito e o discurso válido no governo FHC para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, entre a planificação de novas fontes de recursos e sua operacionalização propriamente dita. Como já se destacou o quadro deixado para os governos posteriores terão ainda que desenvolver um projeto que atenuem no mínimo a situação deixada pelo governo FHC.

Ao término deste livro, o pesquisador deixa como desafio para a continuidade do mesmo o grau de prioridade que a C&T&I teve no governo pós-FHC (Lula) e as formas da consecução do mesmo, tomando-se por base o encampamento de um ideário de um governo democrático e popular. Sem dúvida são necessários trabalhos nesta orientação como possíveis reflexões para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica nacional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. D.; FAVERSANI, F. **Análises de conjuntura: globalização e o segundo governo FHC**. Ouro Preto: REM, 2002.
- ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BALDIJÃO, C. E. Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 1998. Disponível em: <www.omnis.if.ufrj.br/~apg/recife.rtf>. Acesso em: 04 abr. 2005.
- BASTOS, V. D. Fundos públicos para ciência e tecnologia. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 229-260, dez. 2003.
- BERGAMINI, R. **Efeitos do governo FHC: você sabia que**. Disponível em <www.angelfire.com/sc3/ricardo-bergamini>. Acesso em: 20 dez. 2002.
- BORON, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento, Execução e Controle. **Nota Técnica Conjunta Nº 05/98**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>>. Acesso em: 22 abr. 2005.
- _____. **Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: uma estratégia de desenvolvimento nacional**. Brasília, março de 2001.
- _____. **Memória da reunião do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira com conselheiros do CCT para apresentar as Bases do Plano Plurianual em 26 de maio de 1999**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/cct/260599_memoria.htm>. Acesso em: 03 jun. 2005.
- _____. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. **Livro branco: ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.
- _____. Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação. **Memória da reunião do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira com conselheiros do CCT para apresentar as Bases do Plano Plurianual em 26 de maio de 1999**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/cct/260599_memoria.htm>. Acesso em: 03 jun. 2005.
- _____. Ministério do Planejamento. **Estatísticas orçamentárias: quadros comparativos – 1995-2000**. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/estatistica/quadros/estatistica_1995_2001/dados_serie_historica/despesas_programa/exercicio_1995a2000.htm>. Acesso em: 20 abr. 2005

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Orgs.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARDOSO, F. H. C. **Avança Brasil: proposta de governo**. Brasília: s.ed., 1998. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/biblioteca/outraspublicacoes.asp>>. Acesso em: 20 maio 2005.

CORDER, S. M. **Financiamento e incentivos ao sistema de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: quadro atual e perspectivas**. 234 f. 2004. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____.; SALLES-FILHO, S. Financiamento e incentivos ao sistema nacional de inovação. **Parcerias Estratégicas**, n. 19, p. 128-164, dez. 2004.

_____. Reestruturação da política de ciência e tecnologia e mecanismos de financiamento à inovação tecnológica no Brasil. **Cadernos de Estudos Avançados**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 37-48, out. 2003.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

ENTREVISTA concedida por

PACHECO, C. A. **Carlos Américo Pacheco**. Entrevista. Entrevistador: Paulo Gomes Lima. Testemunha de anuência para utilização: Prof. Dr. José Antonio Dermengi Rios, da Faculdade de Engenharia de Alimentos da Unicamp. Campinas/SP, jun. 2005.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

INDICADORES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SÃO PAULO. Equipe de 139 pesquisadores da USP, UNICAMP e ANPEI. Coordenação: Francisco Romeu Landi. São Paulo: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 1998. 144p.

IZIQUÉ, C. Acidente de percurso: retração da economia limitou o avanço da inovação no país, constata IBGE. **Revista da Fapesp**, n. 114, ed. 11, ago. 2005.

Jornal da Ciência (J. C. E-MAIL), 1126c, de 22 de outubro de 1998. **Notícias de C&T**. Serviço da SBPC.

_____. 2417, de 28 de novembro de 2003. **Nota da Secretaria Regional da SBPC/RJ sobre o desemprego dos jovens doutores**.

_____. 2492, de 26 de março de 2004. **Pesquisadores repudiam lei do sigilo de FHC**.

KIM, L.; NELSON, R. R. (Orgs.). **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

LIMA, P. G. **Política científica e tecnológica: países desenvolvidos, América Latina e Brasil**. Dourados/MS: Editora da UFGD, 2009a.

_____. **Ações afirmativas como eixo de inclusão de classes sociais menos favorecidas à universidade brasileira: um terceiro olhar entre pontos e contrapontos**. Tese (Pós-Doutoramento) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009b.

_____. **Política científica e tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dourados/MS: Editora da UFGD, 2011.

_____. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. Artur Nogueira, SP: Amilpress, 2003, 196p.

_____. Texto, contexto e intertexto da autonomia universitária no Brasil: do discurso legal à realidade necessária. **Acta Científica – Ciências Humanas**, v. 1, n. 02, p. 20-32, 2º semestre de 2002.

_____. **Unha de gato em novelo de lã ou do financiamento da pesquisa científica e tecnológica no Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): o dito e o feito no “plano real”**. 2005. Tese – Universidade Estadual de São Paulo Julio de Mesquita Filho (UNESP), Araraquara.

_____. et. al. Caminhos da universidade rumo ao século XXI: pontos e estratégias para sua orientação na visão de educadores brasileiros. **Paideia**. Ribeirão Preto: FFCLRP-USP, p. 8-27, jan./jul. 2000.

_____. **Universidade brasileira: por uma perspectiva universal, humana e democrática**. São Paulo: Editora Annablume, 2012.

MACHADO, R. P. **Os indicadores de sucesso dos investimentos em C&T no Brasil: positivo ou negativo?** Disp. em: <www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1196789697.ppt>. Acesso em: 20 jun. 2004.

MATOS, P. O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. 184p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, ESALQ, Piracicaba.

MCT liberará recursos para área de pesquisa. **O Estado de S. Paulo**, de 09 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.usp.br/agen/09jun.html>>. Acesso em: 01 maio 2005.

MOWERY, D. C.; ROSENBERG, N. **Trajetórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX**. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

NEVES, C. E. B. Ciência e tecnologia no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arroza. **A educação superior no Brasil**. Caracas: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, IESALC – UNESCO, 2002.

OECD e EUROSTAT. **Oslo manual**: the measurement of scientific and technological activities: proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data. Paris: OECD, EUROSTAT, 1996. Disponível em: <www1.oecd.org/dsti/sti/stat-ana/prod/eas_oslo.htm>. Acessado em: 08 jun .2005.

OECD. **The measurement of scientific and technological activities**: proposed standard practice for surveys of research and experimental development – Frascati Manual. Paris: OECD, 1993.

PACHECO, C. A. **As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**: 1999-2002. Campinas, 2004, mimeo.

_____. Conhecimento e política tecnológica. Disponível em: <www.anprotec.org.br/anpronews/artigos/conhecimento_e_pol_teconologica.htm>. Acesso em: 20 abr. 2005.

SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SALLES FILHO, S. Política de ciência e tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). **Revista Brasileira de Inovação**, v. 01, n. 2, p. 397-419, jul./dez. 2002.

SALMERON, R. A. Planificação e continuidade na pesquisa científica. **Jornal da Ciência** (JC E-mail), n. 1561, 13 de junho de 2000. Notícias de C&T – Serviço da SBPC.

SAMUELS, D. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil: 1995-2002. **Dados**, v. 46, n.4, p.805-835, 2003. ISSN 0011-5258.

SILVA, C. G.; MELO, L. C. P. (Coord.). **Ciência, tecnologia e inovação**: desafio para a sociedade brasileira – livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia /Academia Brasileira de Ciências, 2001.
STIGLITZ, J. **A globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

_____. Capital market liberalization, economic growth, and instability. **World Development**, v. 28, n. 6, p. 1075-1086, 2000.

VAIDERGORN, J. Prefácio. In: LIMA, Paulo Gomes. **Política científica e tecnológica**: países desenvolvidos, América Latina e Brasil. Dourados/MS: Editora da UFGD, 2009.

ZAVERUCHA, J. **Fragil democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares – 1990-1998. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Diagramação, Impressão e Acabamento:



Rua Fagundes Varela, 967
Cep 19802 150 • Assis • SP
Fone: (18) 3322-5775
Fone/Fax: (18) 3324-3614
vendas@graficatriunfal.com.br
www.graficatriunfal.com.br

