



Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação: a “comunidade de pesquisa” e a apropriação privada dos recursos públicos

Rogério Bezerra da Silva

Mestre e Doutor em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP

Pesquisador do GAPI-UNICAMP

Assessor Legislativo – Câmara Municipal de Campinas

Membro do “Movimento pela Ciência e Tecnologia Públicas”

Campinas, 22 de março de 2016.



Percurso desta apresentação:

1. O que diz o Marco Legal da CTI
2. Quem participa da tomada de decisão sobre Marco
3. Uma avaliação da tomada de decisão
4. Conclusão



1. O que diz o Marco Legal da CTI



Em 31/08/11 foi apresentado o Projeto de Lei n. 2177 que instituía o então denominado “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”. **Assinaram** o PL: Bruno Araújo (PSDB/PE), Antônio Imbassahy (PSDB/BA), Ariosto Holanda (PSB/CE), Carlinhos Almeida (PT/SP), Izalci Lucas (PR/DF), José Rocha (PR/BA), Miro Teixeira (PDT/RJ), Paulo Piau (PMDB/MG), Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC) e Sandro Alex (PPS/PR). Todos membros da **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)** da Câmara dos Deputados.



Também em 2011 foi constituída a **Comissão Especial da Câmara** (composta pelas **Comissões Educação e Cultura; Trabalho, Administração e Serviço Público; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania**) para dar celeridade ao trâmite do processo, para a qual o **Deputado Sibá Machado (PT/AC)** foi indicado como relator.



Em 09/07/15 foi apresentada a Redação Final do PL 2.177/11, com as emendas propostas por parlamentares e audiências públicas. O PL passa a dispor sobre “estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015; e altera as Leis nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, 6.815, de 19 de agosto de 1980, 8.666, de 21 de junho de 1993, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 8.010, de 29 de março de 1990, 8.032, de 12 de abril de 1990, e 12.772, de 28 de dezembro de 2012”.



Em 16/07/15 o PL 2.177/11 é enviado para a apreciação do Senado, onde passa a tramitar como PLC (Projeto de Lei da Câmara) 77/15. Em 24/11/15 a matéria já tinha obtido parecer favorável das **Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Econômicos; e Ciência e Tecnologia.**

Em 09/12/15 a matéria foi aprovada, por unanimidade, pelo Senado e enviada para apreciação da Presidente da República que, em janeiro deste ano, a sancionou, com vetos. **Em 11 de janeiro de 2016 foi publicada a Lei Federal 13.243/16.**



Emendadas a Leis e à Constituição aprovadas com a publicação do Marco Legal

Lei nº 10.973, de 2004 (Lei de Inovação)

Lei nº 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro)

Lei nº 8.666, de 1993 (Lei das Licitações e Contratos)

Lei nº 12.462, de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas)

Lei nº 8.745, de 1993 (Lei de Contratações Temporárias)

Lei nº 8.010, de 1990 (Lei de Importação de Bens Destinados à Pesquisa)

Lei nº 8.032, de 1990 (Lei de Isenção ou Redução de Impostos)

Lei nº 8.958, de 1994 (Lei das Relações entre as Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica e as Fundações de Apoio)

Emenda Constitucional nº 85, de 2015



Das cerca de 200 emendas (modificativas, aditivas ou supressivas) propostas pelo PLC a leis em vigor, cerca de 80% delas são à Lei de Inovação.

As emendas à Lei de Inovação são aqui classificadas em cinco categorias:

- i. “emendas voltadas à privatização das instituições de pesquisa e do conhecimento produzido”
- ii. “emendas voltadas à disseminação de arranjos produtivos científicos e tecnológicos”
- iii. “emendas voltadas à internacionalização da pesquisa brasileira”
- iv. “emendas voltadas a tornar o Estado investidor de capital de risco”
- v. “emendas voltadas a alocar recursos de pessoal, pagos com dinheiro público, em entes privados”



I. Emendas voltadas à privatização das instituições de pesquisa e do conhecimento produzido (emendas à Lei 10.793/04 - Lei de Inovação):



Art. 2º....

V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos;



Art. 3º-B....

§ 2º Para os fins previstos no **caput**, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs públicas poderão:

I - **ceder o uso de imóveis para a instalação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, diretamente às empresas e às ICTs** interessadas ou por meio de entidade com ou sem fins lucrativos que tenha por missão institucional a gestão de parques e polos tecnológicos e de incubadora de empresas, mediante contrapartida obrigatória, financeira ou não financeira, na forma de regulamento;



Art. 4º A **ICT pública** poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio:

I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das **atividades de incubação**, sem prejuízo de sua atividade finalística;

II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por ICT, empresas ou pessoas físicas voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim nem com ela conflite;



Art. 6º É **facultado à ICT pública** celebrar contrato de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria.

§ 6º Celebrado o contrato de que trata o **caput**, dirigentes, criadores ou quaisquer outros servidores, empregados ou prestadores de serviços são obrigados a repassar os conhecimentos e informações necessários à sua efetivação, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal, respeitado o disposto no art. 12.



2. Quem participa da tomada de decisão sobre o Marco Legal



A tramitação do PL 2177/11, na Câmara dos Deputados, contou com a realização de **Audiências Públicas** (acompanhadas por Seminários) e **Grupo de Trabalho** de modo a contribuir com a redação do Projeto.

As 14 (quatorze) Audiências Públicas tiveram início mais de um ano após o Projeto protocolado. Ocorreram entre abril e setembro de 2013, sendo que:

- 6 ocorreram na região Centro Oeste (todas em Brasília);
- 4 na região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e em Belo Horizonte);
- 2 na região Norte (Manaus e Porto Velho); e
- 2 na região Nordeste (ambas em Salvador).



Nas Audiências Públicas, participaram como palestrantes, a Convite da Comissão Especial da Câmara Destinada a Proferir Parecer ao Projeto de Lei, 67 convidados.

- 33 pertencem à “comunidade de pesquisa” (professores universitários ou pesquisadores ligados a instituições de pesquisa brasileiras); cerca de 50% do total dos participantes;
- 23 “políticos” (deputados, ministros ou secretários estaduais de ciência e tecnologia); 35% do total;
- 5 “empresários” (representantes de entidades empresariais); 7% dos participantes;
- 7 do “quadro técnico administrativo do setor público” (técnicos de ministérios e de órgãos jurídicos); 8% dos participantes.



Dentre a “comunidade de pesquisa”, as instituições que mais estiveram presentes nas Audiências Públicas, como participantes convidados para os seminários:

- FORTEC (Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia), em 5 seminários;
- SBPC (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), em 4 seminários;
- USP (Universidade de São Paulo), em 4 seminários;
- FIOCRUZ (Fundação Oswaldo Cruz), em 3 seminários;



- CONFAP (Conselho Nacional de Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa), ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), ABRUEM (Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Públicas, Estaduais e Municipais) e ABIPTI (Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação) participaram, cada uma, de 2 seminários.



O deputado Sibá Machado (do PT) foi o político presente em todas as Audiências Públicas, uma vez que foi ele o Relator da Comissão.

Além dele, também participaram os deputados Edson Santos, Newton Lima e Margarida Salomão (todos dos PT), Gabriel Chalita (então do PMDB) e Izalci Lucas (então do DEM).



- O Grupo de Trabalho** foi formado por 40 membros, dentre eles:
- 20 pertenciam à “comunidade de pesquisa” (50% dos membros do Grupo);
 - 12 eram do “quadro técnico administrativo do setor público” (30% do Grupo);
 - 5 representantes da Forças Armadas (12,5% do Grupo);
 - 2 “empresários” (5% do Grupo);
 - 1 “político” (2,5% do Grupo).



Foi o Grupo de Trabalho que consolidou as propostas apresentadas como emendas ao PL 2177/11 que, posteriormente, foi aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado para a apreciação do Senado, daí obtendo a identificação PLC 77/15.



Foi o Grupo de Trabalho também quem preparou o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 290, de 2013, apresentada pela Deputada MARGARIDA SALOMÃO e outros, que deu origem a Emenda Constitucional 85/15.



No Senado, em 18 de novembro de 2015, ocorreu uma Audiência Pública. Dos 5 participantes convidados, 4 eram da “comunidade de pesquisa” e 1 “empresário”.



Como observado, é a “comunidade de pesquisa” o **ator dominante** no processo de tomada de decisão da proposta do PLC 77/15. E, embora a proposta do Projeto de Lei favoreça a apropriação privada dos recursos públicos (financeiros e de pessoal) a serem aplicados em ciência e tecnologia no Brasil, os “empresários” tiveram pouca participação na formulação da proposta que tramita atualmente no Senado.



3. Uma avaliação da tomada de decisão



Tendo o texto legal (a Lei 13.243/16), e suas propostas mais relevantes, e os atores dominantes no processo apresentados, há que se fazer as seguintes perguntas:

- i) Qual a situação-problema a que a política visa solucionar?
- ii) Quais serão os efeitos da Lei 13.243/16 para a Ciência, Tecnologia e Inovação brasileira?



Fala de um dos participantes dos Seminários: “um arcabouço unificado é importante para a viabilização de um sistema nacional de CT&I, com um foco na complementariedade de empresas, ICT e governo, a chamada tríplice hélice”.

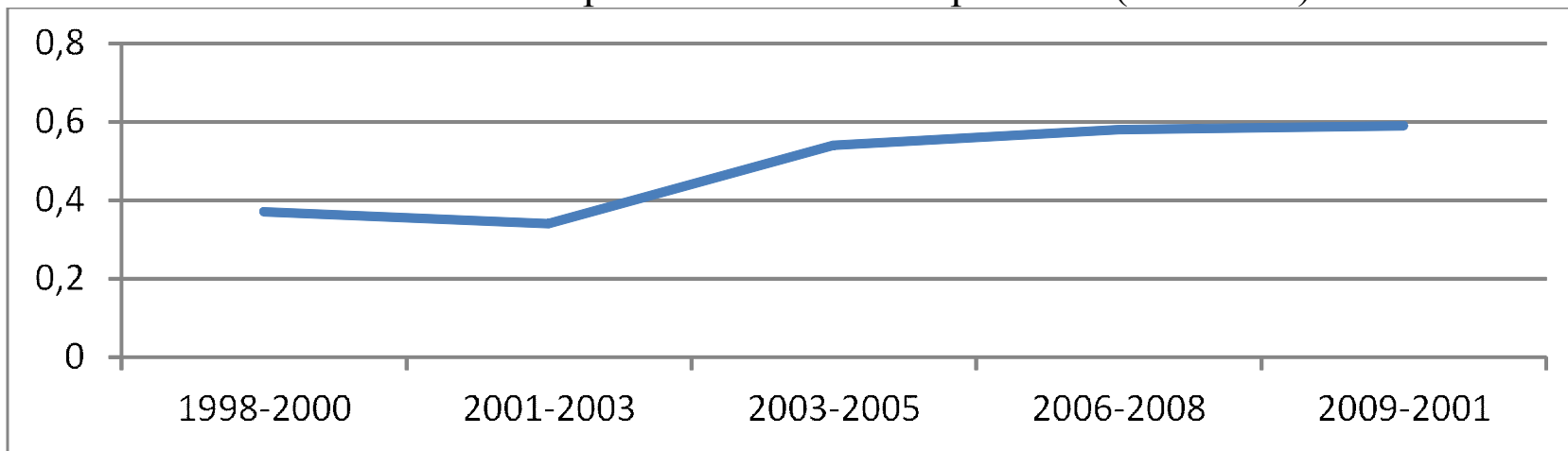
Podemos, então , dizer que a situação-problema que o PLC visa resolver é: **a debilidade da interação entre o potencial de P&D com os setores produtivos brasileiros.**



Sobre a segunda pergunta (Quais serão os efeitos da Lei 13.243/16 para a Ciência, Tecnologia e Inovação brasileira?) temos alguns dados que nos ajudam a responde-la:

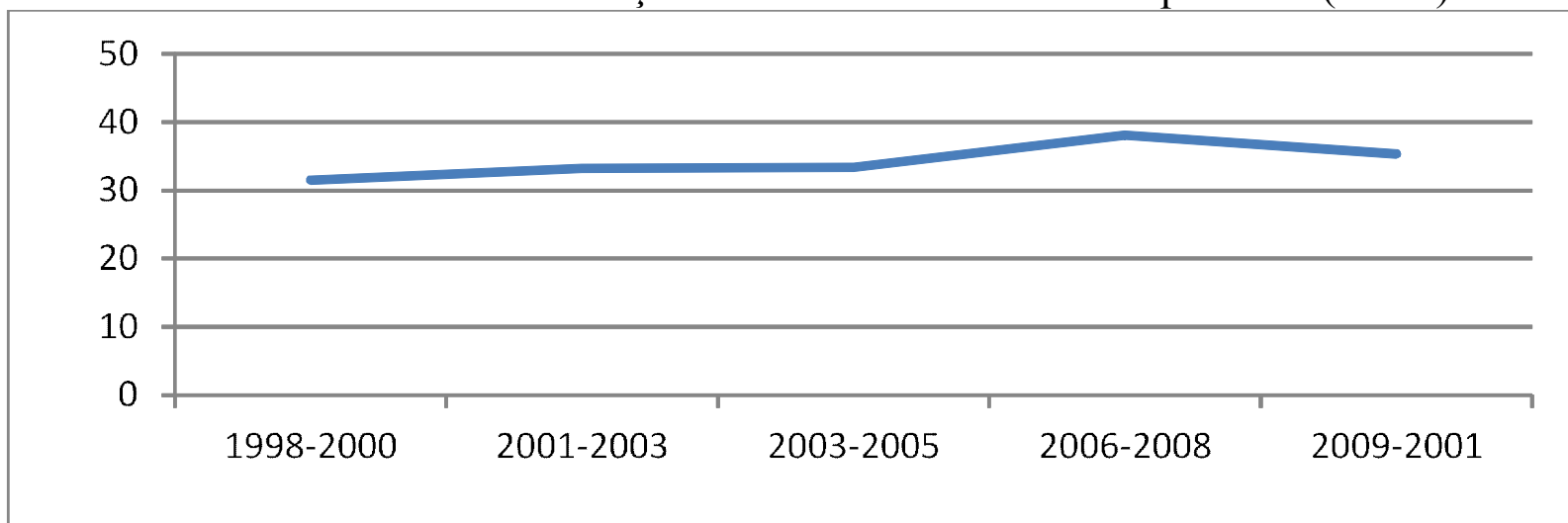


Gráfico 4.1: Dispendio em P&D nos períodos (P&D/PIB)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).

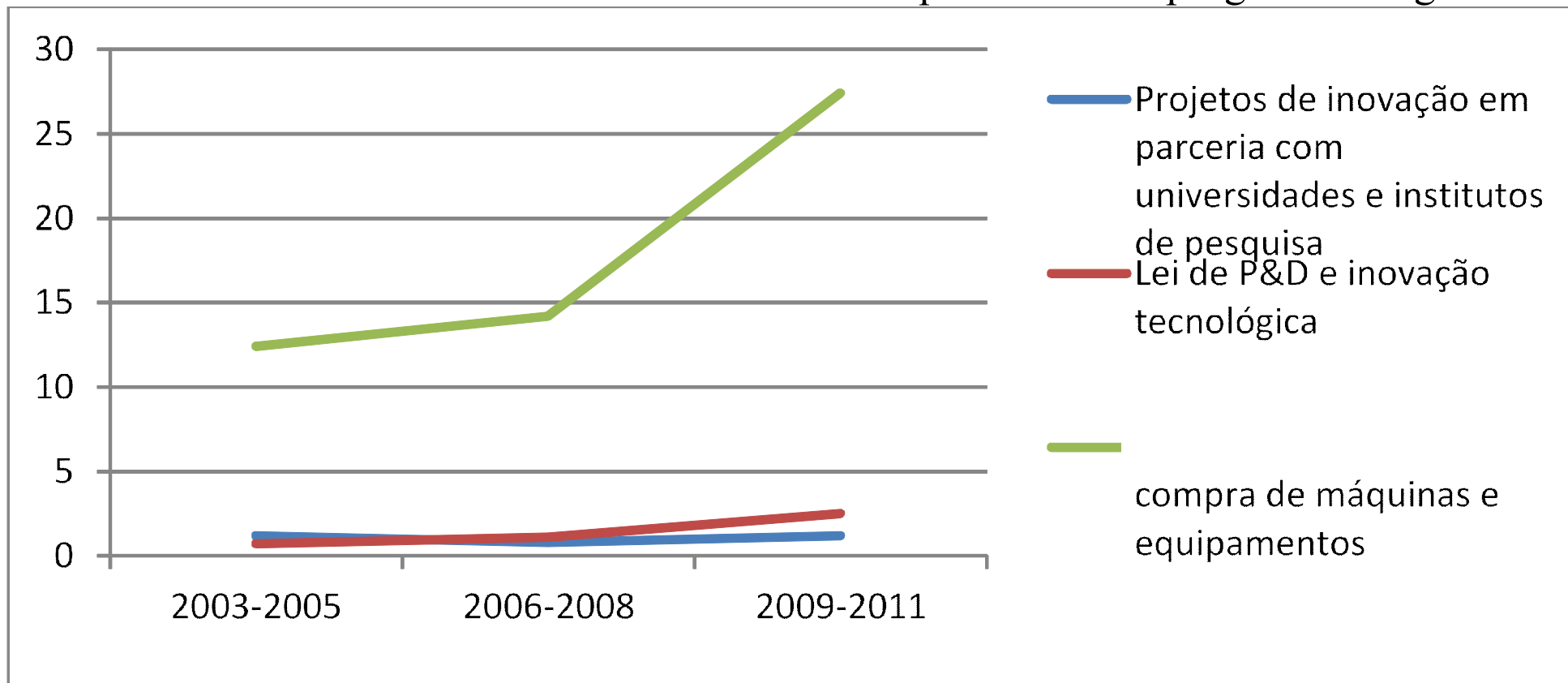
Gráfico 4.2: Taxa de inovação da indústria brasileira nos períodos (em %)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



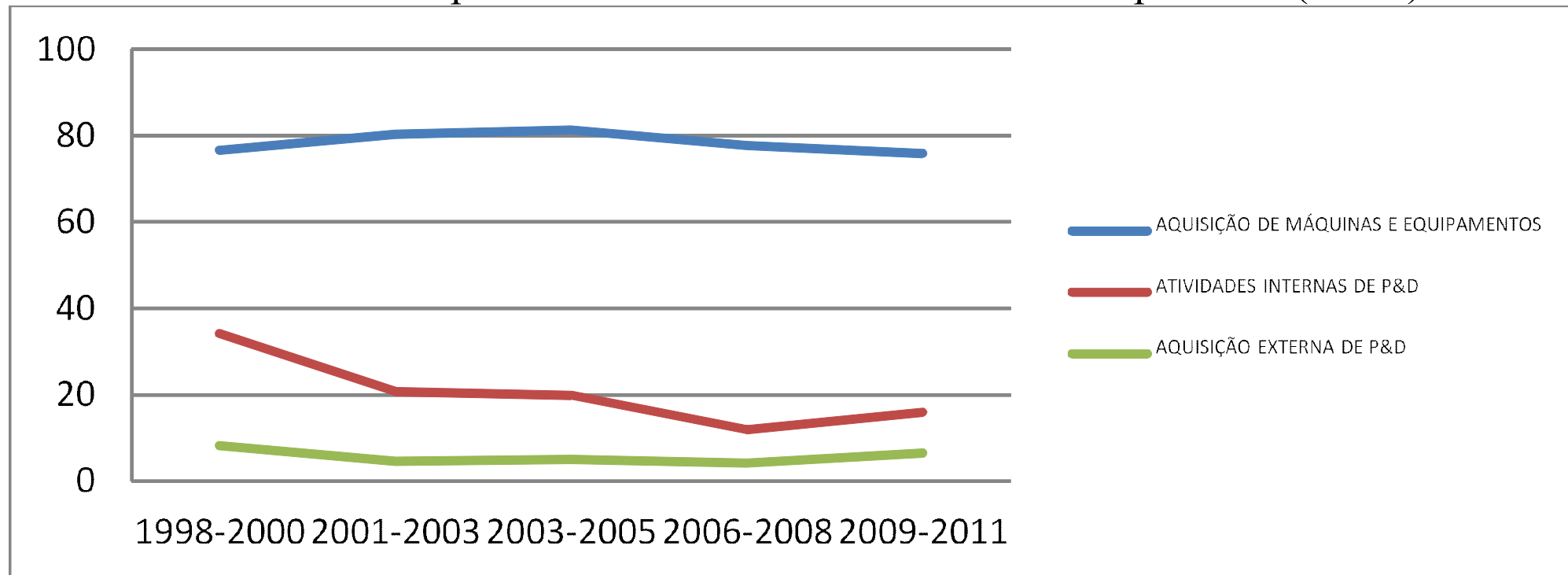
Gráfico 4.3: Percentual das indústrias inovadoras que utilizaram programas do governo



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



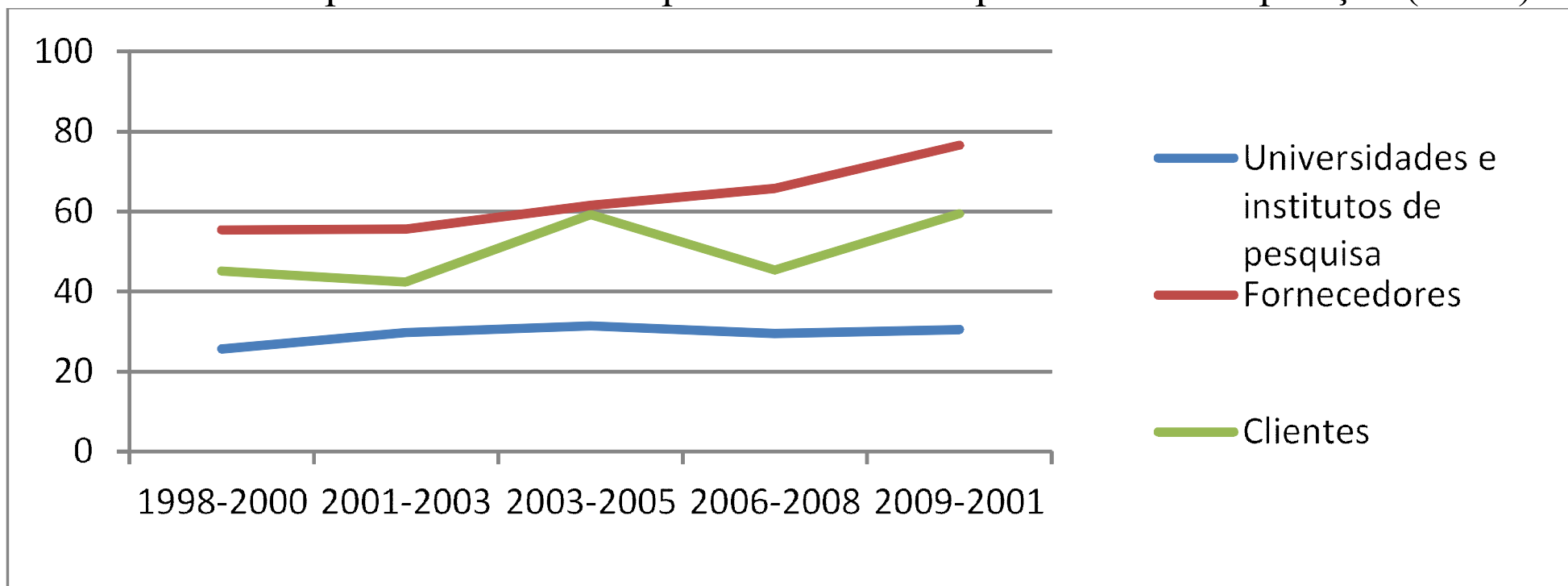
Gráfico 4.4: Importância das atividades inovativas nos períodos (em %)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



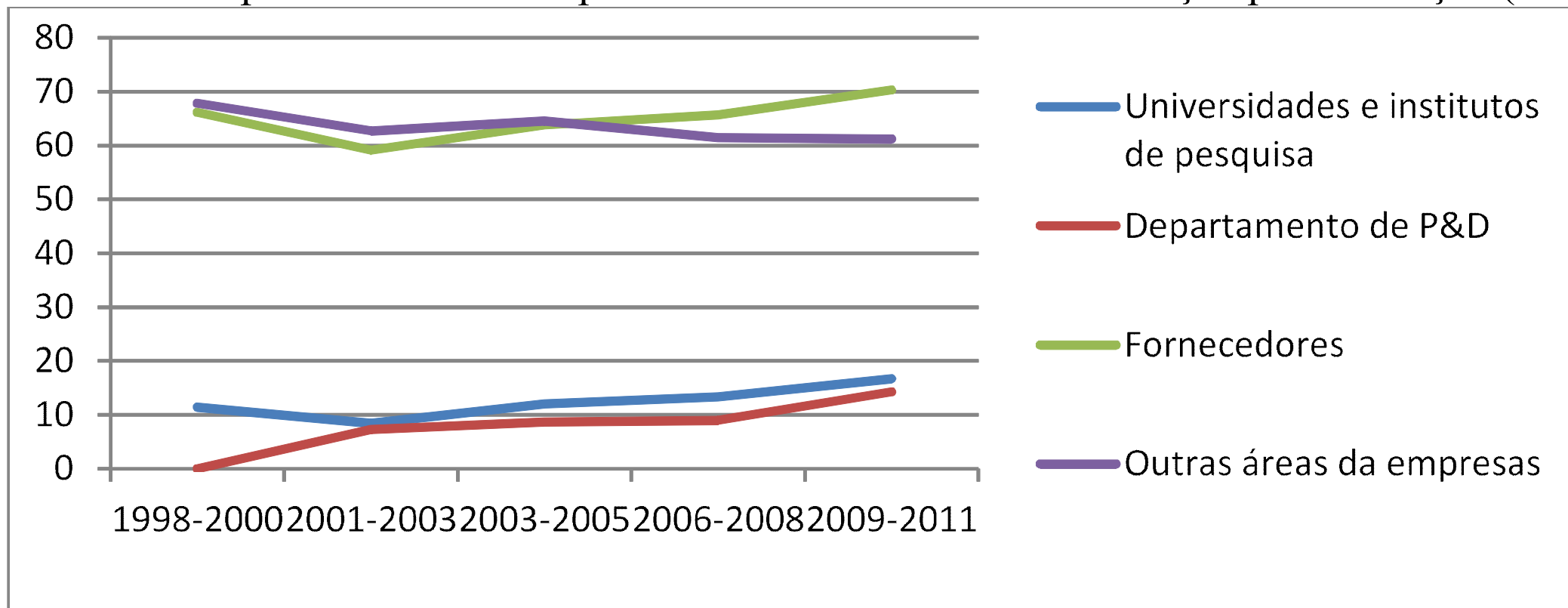
Gráfico 4.5: Importância atribuída pela indústria aos parceiros de cooperação (em %)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



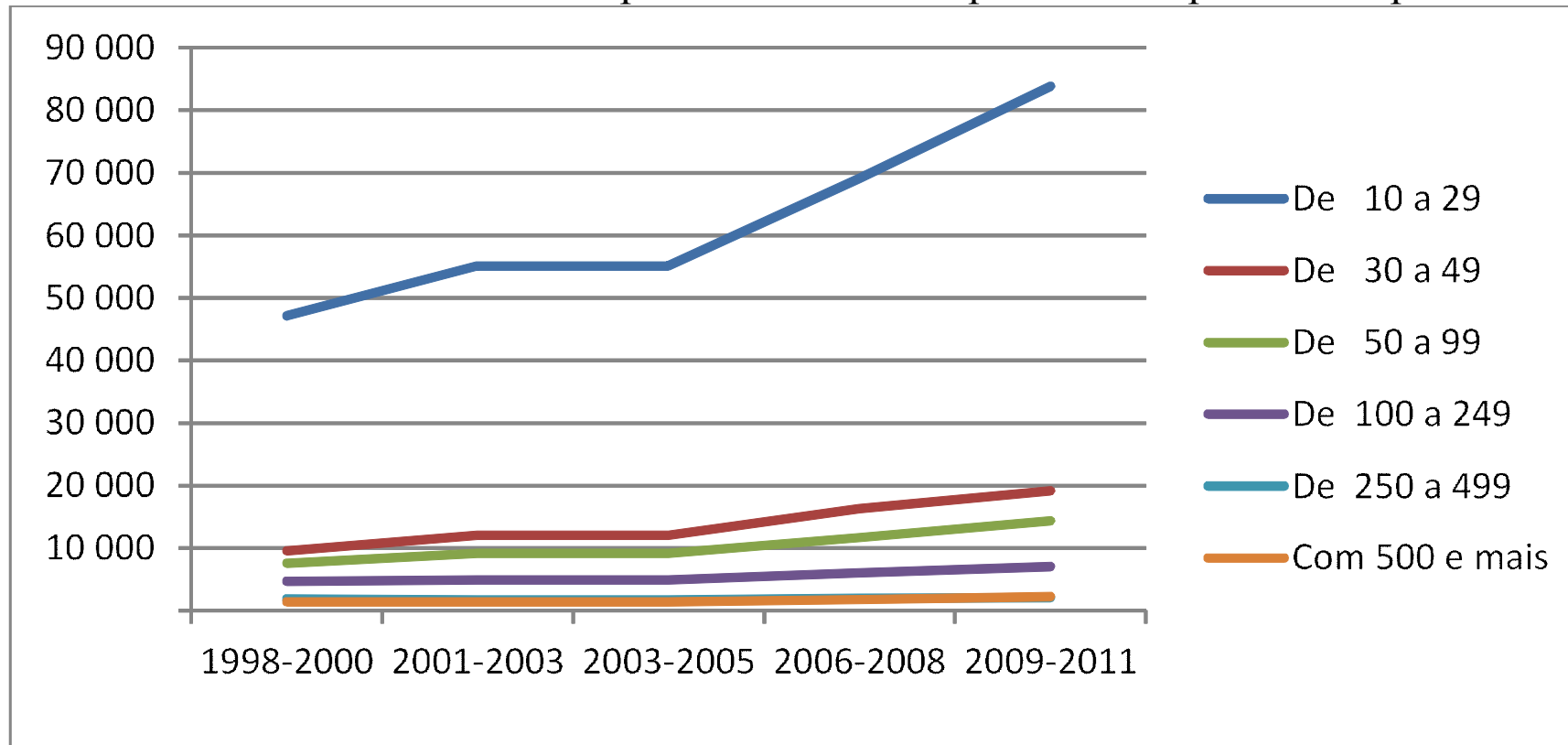
Gráfico 4.6: Importância atribuída pela indústria às fontes de informação para inovação (em %)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



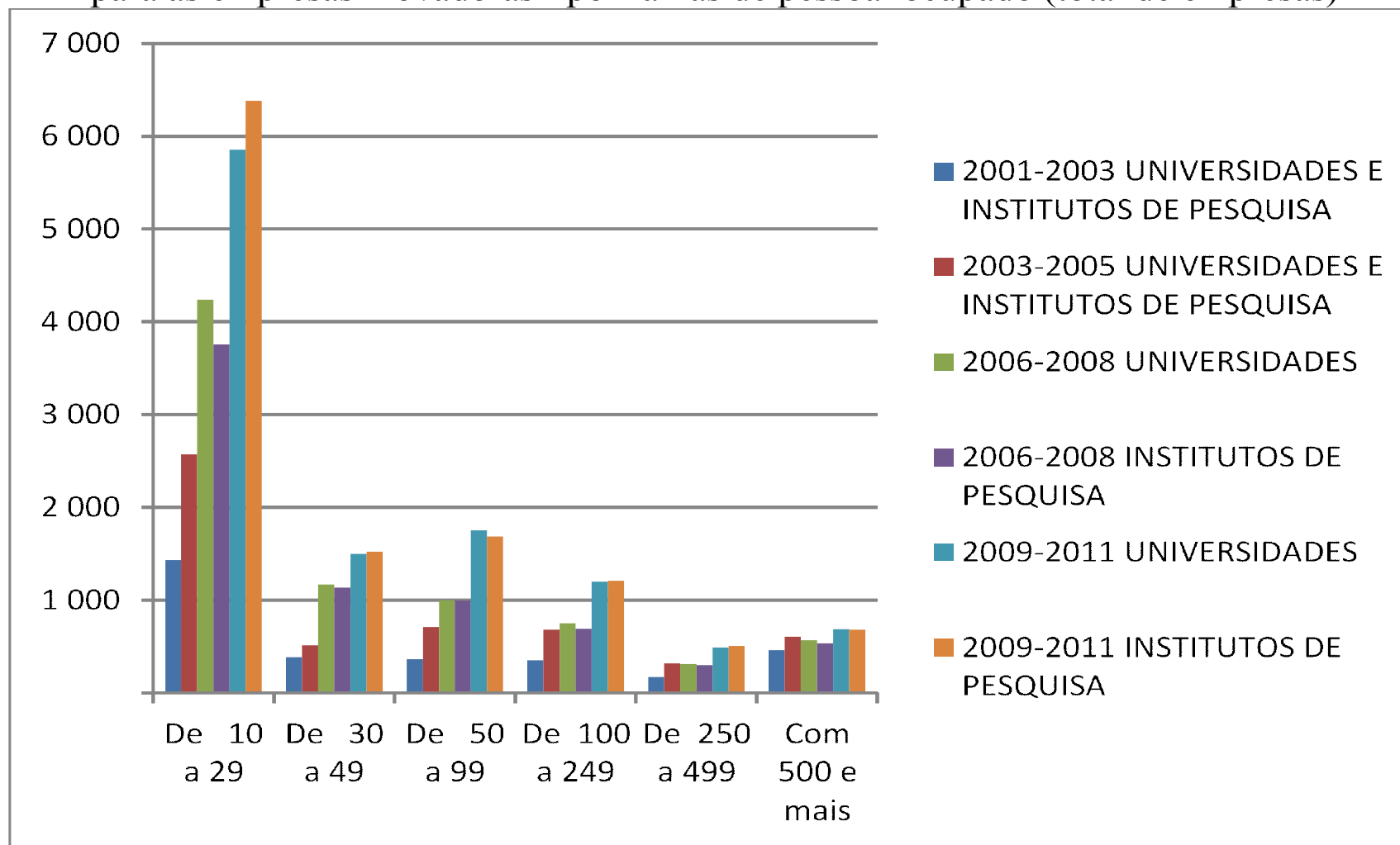
Gráfico 4.7: Número de empresas inovadoras - por faixa de pessoal ocupado



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



Gráfico 4.8: Importância das universidades e institutos de pesquisa como fontes de informação para as empresas inovadoras - por faixas de pessoal ocupado (total de empresas)



Fonte: IBGE/PINTEC (2000, 2003, 2005, 2008 e 2011).



Um dos vetos foi para a dispensa de licitação para contratar a prestação de serviços ou o fornecimento de bens elaborados com aplicação sistemática de C&T de micro e média empresas (com faturamento de até R\$ 90 milhões anuais). De acordo com o Ministro de CTI, Celso Pansera: “Um conjunto de empresas de tamanho médio estava reclamando que essa medida tornaria a disputa um pouco desleal com eles, e pediram ao governo que vetasse. Como não tinha como manter somente micro na votação, o governo optou por vetar todo o artigo”.

Os demais vetos foram em relação à concessão de isenções fiscais, que atenderam manifestações contrárias dos Ministérios da Fazenda e Planejamento.



Os demais vetos foram em relação à concessão de isenções fiscais, que atenderam manifestações contrárias dos Ministérios da Fazenda e Planejamento.

Tendência já observada com a publicação da MP 694/15 que suspende incentivos tributários concedidos com a Lei do Bem (Lei 11.196/05)



Os dados nos mostram que P&D e as universidades e institutos de pesquisa são pouco importantes para as estratégias inovativas das empresas brasileiras.

Fato que reforça a constatação de um estudo da Thomson Reuters, de 2013, que mostra que dos 10 maiores detentores de patentes no Brasil entre 2003 e 2012, 5 eram universidades (com 53% do total das patentes), 1 era empresa estatal (23% das patentes), 2 empresas transnacionais (12% das patentes), 1 fundação pública de fomento à pesquisa (7% das patentes) e 1 uma autarquia federal (4% das patentes).



4. Conclusão



Com a sanção da Lei 13.243/16, as principais mudanças que tendem a ocorrer no Complexo Público de Ensino Superior e de Pesquisa brasileiro são:

i. a substituição de instituições públicas (estatais) de pesquisa por OSs. Seria a continuação da Reforma do Estado proposta por Bresser Pereira nos anos 1990, em que se preconizava que a oferta de serviços sociais e científicos deveria ser feita por OSs, cuja propriedade seria considerada pública não-estatal;



- ii. professores universitários e pesquisadores das instituições públicas (estatais) vão constituir-se como os diretores-presidentes das OSs que serão criadas. Com isso, vão acumular os rendimentos de suas atividades no setor público e também os provenientes de suas atividades desenvolvidas nas OSs;
- iii. como essas OSs, professores e pesquisadores vão atuar dentro das empresas, tanto as de pequeno quanto as de grande porte. Isso tende a levar a um aumento da importância atribuída pelas empresas à P&D como estratégia inovativa. Isso porque essas OSs, com acesso a recursos públicos (financeiros, de pessoal e imóvel), vão desenvolver atividades de pesquisa internas às empresas;



- iv. o gasto em P&D no Brasil vai continuar o mesmo ou tende a decair. Isso porque o Estado tende a manter ou ampliar seus gastos ao passo que as empresas tendem a diminuir seus gastos, haja vista que elas poderão ter acesso facilitado a todos os recursos (financeiros e de pessoas) oferecidos pelo Estado;
- v. o número de patentes registradas pelas universidades tende a cair, pois o registro passará a ser feito em nomes dos pesquisadores envolvidos no processo e das OSs a que eles estarão ligados. A fonte dos recursos financeiros para a manutenção dos registros continuará a mesma, ou seja, os cofres públicos.



vi. Com a suspensão dos incentivos tributários – os vetados no Marco Legal e os suspensos na Lei do Bem – todos os “benefícios” do Marco Legal incidem no Complexo Público de Ensino Superior e de Pesquisa.



Como salientado, **é a própria comunidade de pesquisa, especialmente seus “acadêmicos empreendedores”**, que atuou no Congresso brasileiro para a implementação do Marco Legal que, mais que às empresas, beneficie aqueles professores universitários e pesquisadores que, de algum modo, querem efetivar suas próprias empresas ou aqueles que desenvolvem algum produto ou processo e querem explorá-lo economicamente.



Obrigado!

rogerio.bezerra.silva@gmail.com