



cgée

Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Contribuições ao debate



Seminário
**Inovação Tecnológica
e Segurança Jurídica**

13 de dezembro de 2006
São Paulo, SP

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Presidenta

Lúcia Carvalho Pinto de Melo

Diretor Executivo

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Fernando Cosme Rizzo Assunção

Gestor Administrativo

Aldino Graef

Editoração

Tatiana de Carvalho Pires

Projeto gráfico

Anderson Moraes

S471c Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica (2006: São Paulo, SP).
Seminário Inovação e Segurança Jurídica; contribuições ao debate, São Paulo, 13 de dezembro de 2006. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2007.

208 p. ; 24 cm.

1. Inovação Tecnológica. 2. Segurança Jurídica. I. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
II. Título.

CDU 34:62.001.76(063)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

SCN Qd 2, Bl. A, Ed. Corporate Financial Center, sala 1102

70712-900, Brasília, DF

Telefone: (61) 3424.9600

<http://www.cgEE.org.br>

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

Impresso em Brasília, 2007

Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

13 de dezembro de 2006

Auditório da Fiesp, São Paulo, SP

Comissão Organizadora

Lúcia Carvalho Pinto de Melo (CGEE)

Angela Uller (Coppe/UFRJ)

Marcio Miranda (CGEE)

Mauro Arruda (Macrotempo)

Silvia Velho (CGEE)

Colaboradores

Maria Ângela Campelo de Melo (CGEE)

Regina Maria Silvério (CGEE)

Rubens Naves (R.N., Santos Junior e Hesketh Escritórios Associados)



Seminário
**Inovação Tecnológica
e Segurança Jurídica**

Contribuições ao debate

Brasília, abril 2007

Sumário

Programa	9
Apresentação	11
Síntese dos debates	15
Painel I. Ambiente institucional para inovação	15
Painel II. Marco legal e inovação	31
Painel III. Contribuições para o aprimoramento do ambiente jurídico para Inovação	44
Artigos de referência	49
Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia	49
Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realistas quanto à segurança jurídica	91
Apresentações	107
Painel I	107
Painel II	142
Painel III	203

Programa

Sessão de Abertura

Luiz Antônio Rodrigues Elias, Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação
(representando o Ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende)

Lúcia Carvalho Pinto de Melo, Presidenta do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Evando Mirra de Paula e Silva, Diretor da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

José Ricardo Roriz Coelho, Diretor da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)

Painel I: Ambiente institucional para inovação

Moderador: Fábio Erber (Instituto de Economia/UFRJ)

Relator: Mauro Arruda (Macrotempo)

Uma nova institucionalidade para o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação
Palestrante: Sandra Hollanda - A visão empresarial da nova institucionalidade

De que maneira o ambiente institucional atual e os novos instrumentos legais alcançam e impactam as empresas.

Satoshi Yokota (Embraer), José Ricardo Roriz Coelho (Suzano/Fiesp), Diógenes Feldhaus (Embraco) e Antônio Siqueira (Natura)

Alternativas institucionais: flexibilidade necessária à inovação

As contribuições das novas instituições, os motivos que ensejaram sua criação e a necessidade de garantir a agilidade propiciada por esta nova institucionalidade.

Rubens Naves (Rubens Naves, Santos Jr. e Hesketh Escritórios Associados de Advocacia), Glauco Arbix (USP) e Ruy de Araújo Caldas (Universidade Católica de Brasília-UCB)

Painel II: Marco legal e inovação

Moderador: Caio Leonardo Bessa Rodrigues (Mattos Muriel kestener)

Relator: Guilherme Ary Plonski (Anprotec)

Confronto legislativo: dificuldades operacionais
Visão de empresários, representantes de instituições de ciência e tecnologia (ICTs) e governo
Maria Celeste Emerick (Fiocruz), Angela Uller (Coppe/UFRJ), Ana Célia Severo (Vallée),
Fernando de Nielander Ribeiro (Finep)

Segunda parte

Interpretações sobre o marco legal
O novo aparato legal: a Lei de Inovação e a Lei do Bem frente às questões fiscais, tributárias, à Lei 8.666 e à Carta Constitucional.
Luiz Akutsu (Tribunal de Contas da União-TCU), Hamilton Fernando Castardo (Receita Federal,SP), Rogério Emílio de Andrade (Advogacia-Geral da União-AGU), Ana Paula Vescovi (SPE/Ministério da Fazenda), Denis Barbosa (Uerj), André Tavares(USP) e Carlos Ari Sundfeld (Sundfeld Advogados)

Painel III: Contribuições para o aprimoramento do ambiente jurídico para inovação

Coordenadores: Lúcia Carvalho Pinto de Melo, Evando Mirra de Paula e Silva

Carlos Américo Pacheco (Unicamp), Evando Mirra de Paula e Silva (ABDI), Fabio Erber (IE/UFRJ), Caio Leonardo Bessa Rodrigues (Mattos Muriel kestener), Ogari Pacheco (Cristália) e Rodrigo Loures (CNI/Federação das Indústrias do Estado do Paraná)

Apresentação

Assiste-se, nos últimos anos, a recorrentes debates sobre a importância de se consolidar um Sistema Nacional de Inovação e não são poucos os esforços do governo em estabelecer um ambiente legal amigável entre seus principais protagonistas: empresas, investidores privados, universidades e institutos de pesquisas, agências de fomento e governo.

Em 1999, com a instituição dos Fundos Setoriais, o governo federal afirmou sua convicção de que a parceria entre as universidades e instituições de pesquisa e o setor produtivo é condição importante para estimular o processo de inovação, em especial no Brasil onde, tradicionalmente e por contingências histórico-estruturais, grande parte da pesquisa é realizada em universidades e institutos de pesquisas públicos.

Entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 houve um enorme esforço para organizar um conjunto de leis que garantissem um ambiente jurídico estimulador da atividade de inovação. São exemplos desse esforço a Lei de Informática (1998); a Lei de Inovação (2004) que trata da subvenção econômica ao desenvolvimento de processos ou produtos inovadores; a Lei de Biossegurança (2005) e a Lei do Bem (2005) e sua regulamentação pelo Decreto 5.798/2006, definindo incentivos fiscais às atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica.

Os instrumentos dessas leis são diversificados e inovadores. No entanto, falta capacitação para a gestão nos ambientes públicos e privados. Além disso, torna-se imperativa uma ação permanente de acompanhamento e participação dos grupos interessados na regulamentação e na operacionalização dessas iniciativas.

Os avanços ainda não são suficientes e não contam com o amparo de uma institucionalidade adequada para reduzir as incertezas inerentes aos processos de inovação. É consenso entre os estudiosos do assunto que a insegurança jurídica, que ganha ainda maior dimensão em razão de uma institucionalidade inadequada que a alimenta, dificulta a criação de confiança de investidores privados nas atividades de inovação e sua expansão no país.

Entre os exemplos de insegurança jurídica mencionados por empresários e dirigentes de instituições de ciência e tecnologia (ICTs), estão as interpretações que a Secretaria da Receita poderá dar ao uso dos incentivos fiscais recém-criados, ou ainda, a posição do Tribunal de Contas em relação à subvenção econômica e à aplicação da Lei 8.666 (Lei de Licitações Públicas), com respeito ao que estabelece a Lei de Inovação sobre compras governamentais e encomendas do governo enquanto instrumentos de política industrial e tecnológica.

Também é preciso uma definição clara de papéis e limites de competências dos diferentes agentes estatais, e entre os diferentes poderes e instâncias. Afinal, a qualidade da regulação requer uma profunda revisão que deverá envolver os agentes interessados, contribuindo para um clima mais favorável à participação dos setores produtivos e instituições de interface, no esforço da política de inovação tecnológica.

A experiência de outros países comprova que o processo de inovação tem sua sustentação fundamentada em uma base educacional, em políticas públicas adequadas e continuadas que contemplem os aspectos regulatórios, fiscais e financeiros, em empresários inovadores e na existência de um aparato jurídico seguro que incentive e atraia investimentos para o setor produtivo e dê segurança ao gestor público na tomada de decisão.

Há evidências de que sem tais condições torna-se difícil construir um sistema de inovação tecnológica que garanta ao Brasil sua inserção num mercado internacional cada vez mais competitivo.

Este tema interessa, sobretudo, àqueles que estão preocupados com a inovação tecnológica e com os rumos da indústria e dos negócios brasileiros como dirigentes de instituições públicas e privadas; empresários; profissionais que atuam nos órgãos de controle; juristas e advogados; responsáveis por instituições de ensino e de pesquisa; pesquisadores e gestores de pesquisa, que estiveram tão bem representados no Seminário Inovação e Segurança Jurídica.

A promoção dos debates sobre o assunto contribuíram com o aprimoramento do marco jurídico e para assegurar um ambiente favorável à inovação tecnológica, com a eliminação dos gargalos que ainda permanecem, debatendo questões relacionadas às instituições envolvidas, e ao papel do Estado como articulador e fomentador do processo de inovação. Procurou-se nas discussões identificar quais são as condições ideais para um ambiente legal que garanta a estabilidade da legislação, favoreça o estabelecimento de parcerias, de contratos ágeis e maior segurança nos cumprimentos de acordos e compromissos de longo prazo.

LÚCIA CARVALHO PINTO DE MELO

Presidenta do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

Síntese dos debates

Painel I. Ambiente institucional para inovação

Relator: Mauro Arruda¹

1) Introdução

Nos últimos dez anos, os trabalhos da escola neo-institucionalista – que ganhou corpo a partir dos anos 1990, com os trabalhos publicados pelo economista Douglas North², premiado com o Nobel de Economia –, inspiraram muitas das discussões dos especialistas brasileiros em torno do processo de inovação no país.

Nessas discussões, eram apontadas sobretudo as deficiências da política industrial e tecnológica, a inadequação dos órgãos governamentais e a fragilidade dos instrumentos existentes. Em particular, destacavam-se as preocupações quanto aos efeitos perversos da política macroeconômica sobre o ânimo das empresas para inovar.

É sintomático que após o anúncio das leis de Inovação e do Bem e de novos instrumentos, como por exemplo, o Fundo Tecnológico (Funtec), relan-

¹ Da Macrotempo e da M&S Tecnologia e Planejamento.

² Ver, principalmente, North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990.

çado pelo BNDES – concomitantemente à queda das taxas de juros, o que permitiu uma correção importante da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) –, os especialistas em política industrial e tecnológica tenham se voltado para a discussão de outros aspectos da institucionalidade dessa política. Assim, no segundo semestre de 2006, entidades como a Fiesp incorporaram às suas respectivas agendas de trabalho o tema “Institucionalidade da Política Industrial” e os especialistas passaram a discutir um novo desenho institucional (a governança é um aspecto importante desse desenho) para a área³.

Todavia, aspectos importantes da institucionalidade para impulsionar a inovação na economia brasileira permanecem pouco estudados. Nenhum especialista tratou, por exemplo, do tema Segurança Jurídica e Inovação, embora economistas e juristas brasileiros tenham trabalhado sobre as “incertezas jurídicas” que afetam o desenvolvimento do país⁴.

De forma abrangente, os aspectos envolvidos na discussão do tema Segurança Jurídica e Inovação dizem respeito ao conjunto de regras e acordos formais (leis, decretos, normas – estas, muitas vezes, contrariam leis) ou informais (hábitos e costumes consagrados) que condicionam ou pautam o comportamento dos atores sociais. As instituições podem ser criadas pelo Estado (p.ex.: uma agência de fomento ou uma política para o desenvolvimento tecnológico), pelo mercado (p.ex.: fundos de investimentos em empresas de base tecnológica), ou pela própria sociedade (entidades como as Organizações Sociais).

3 Destaca-se o trabalho de Pacheco, Carlos Américo, “Política Industrial: uma Agenda de Reformas Institucionais”, Fiesp, 2006 – trabalho a ser publicado. Cabe fazer menção também aos trabalhos de outros especialistas que há anos vêm se debruçando sobre o desenho da política industrial e tecnológica, como o economista Fábio Erber.

4 Merece menção o livro “Direito, Economia e Mercados”, de Armando Castelar Pinheiro e Jairo Saddi, da Editora Campus – 2006.

No Brasil, não se tem conhecimento de que o tema Ambiente Institucional para a Inovação tenha sido objeto de um seminário antes deste, ainda que a questão da institucionalidade já tenha sido abordada por palestrantes em eventos que trataram de problemas ligados à inovação.

Por essa razão, o seminário promovido pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) se reveste da maior importância. Sem dúvida, abre uma nova frente de discussão sobre os aspectos relacionados com a inovação.

O Painel I, como se poderá ver, trouxe a sua contribuição à discussão com palestras e intervenções valiosas sobre o ambiente institucional e sua influência na inovação.

2) Palestra introdutória: uma nova institucionalidade para o sistema de C,T&I

Coube à economista Sandra Hollanda a realização da palestra introdutória. Em sua apresentação, ela discorreu sobre os aspectos envolvidos na criação de uma nova institucionalidade para a inovação, relacionados com: (1) uma visão e uma estratégia de longo prazo; (2) a capacidade de operacionalização da política industrial e tecnológica; e, (3) marco legal adequado e compatível.

Inicialmente, a economista ressaltou que a criação de um ambiente favorável à inovação aponta sobretudo para a constituição de um pacto de longo prazo entre os diversos agentes envolvidos, no sentido de que se trata da construção de uma visão de futuro compartilhada que permita reforçar a

confiança entre esses agentes e se traduza na coerência e continuidade das políticas públicas.

Enfatizou, todavia, que conspira contra esse pacto o descompasso existente entre a agenda microeconômica da inovação e o ajuste macroeconômico (foco no curto prazo), o que não favorece a expansão do investimento produtivo e tende a dificultar um ritmo de crescimento acelerado e sustentado. Tal descompasso tem levado à perda de capacitação do aparelho de estado e ao esvaziamento da sua função de planejamento.

Isso se manifesta, segundo ela, nas dificuldades do setor público para definir prioridades e estabelecer áreas de atuação privilegiadas. Não é por outra razão que a política industrial tem sido genérica quanto a prioridades, focos e metas para o desenvolvimento de bens de capital, fármacos e medicamentos, software e semicondutores. O mesmo vale para as tecnologias portadoras de futuro.

Sintomas importantes da desarticulação da capacidade de planejamento do setor público são: a falta de informação organizada sobre o que as empresas fazem – em particular sobre as atividades de inovação com as suas especificidades setoriais; a ausência de um sistema de acompanhamento estruturado; o distanciamento entre o setor público e o privado; e o quadro limitado de recursos humanos com formação na área.

Nesse contexto, os gestores públicos são pressionados pelas demandas dos usuários tradicionais dos recursos de C&T e tendem a pulverizar os recursos.

De acordo com Sandra Hollanda é necessário haver um planejamento de

longo prazo, com metas, projetos e programas bem estruturados. Por outro lado, é necessário haver mais clareza no uso dos instrumentos que, embora amplos e semelhantes aos do resto do mundo, não são aplicados de forma coordenada.

Com relação à capacidade de operacionalização da política industrial e tecnológica, a expositora chamou atenção que, conforme a experiência internacional, as formas de operacionalização dos instrumentos são fundamentais para que as políticas sejam eficientes e produzam os melhores resultados. Frisou que na determinação desses resultados são aspectos essenciais: a simplicidade e a clareza das regras para a concessão dos benefícios; a facilidade de acesso das empresas; a capacidade e agilidade das agências públicas de fomento na seleção dos projetos; a transparência na concessão de benefícios; e um intenso treinamento dos gestores de C&T

Sandra Hollanda lamentou o fato de a criação dos novos instrumentos não ter provocado mudanças significativas nos padrões tradicionais de atuação das agências de fomento. Ademais, lamentou a falta de alinhamento na aplicação de recursos entre os diversos órgãos do governo. Citou como exemplo o distanciamento entre o BNDES e a Finep.

Nessa mesma linha, sublinhou a coordenação insuficiente entre as ações do MCT e as dos demais ministérios setoriais (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Saúde (MS), da Agricultura (MA), da Meio Ambiente (MA), das Minas e Energia (MME), das Comunicações, dos Transportes, da Educação etc.), bem como a ausência de um entendimento comum entre estes e os órgãos públicos de controle e auditoria (Ministério da Fazenda-MF, Receita Federal-RF, Controladoria Geral da União-

CGU, Tribunal de Contas da União-TCU, etc.) quanto a pontos centrais da Lei de Inovação.

Finalizou dizendo que será preciso internalizar no âmbito do setor público a idéia de risco de um empreendimento de P&D.

Sobre o marco legal, Sandra Hollanda realçou que muitas dúvidas subsistem, sendo que há aspectos ainda não devidamente regulamentados. Por exemplo, permanecem dificuldades para definir os campos da inovação tecnológica e da P&D:

- Que dispêndios serão aceitos como de desenvolvimento e inovação tecnológica de uma empresa e quais não o serão, para efeito da aplicação da Lei do Bem?

- Como será tratada a questão da propriedade intelectual de projetos e empreendimentos em que o governo participa com subvenção econômica?

- Como a lei irá considerar o caso de mestres e doutores trabalhando parcialmente em P&D na empresa? Idem para os pesquisadores novos contratados, que permitirão o aumento da dedução, de 160% para até 180%.

Também seria urgente a superação de alguns conflitos legais. Nesse ponto, a economista destacou a necessidade de compatibilizar a Lei 8.666 (Lei de Licitações Públicas) com a nova legislação de fomento à inovação, para dar segurança aos gestores na aplicação dos recursos. Ela destacou que a Lei de Inovação introduziu o direito de preferência para empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país, o que representaria um importante incentivo indireto à inovação. Mas é preciso aplicá-lo, criando normas e disseminando entre os organismos do governo a cultura

de compras governamentais como instrumento importante no desenvolvimento tecnológico das empresas. Num ambiente favorável à inovação, a idéia de parceria não poderia se chocar com valores como o da impessoalidade e do preço mais baixo que regem os órgãos de controle.

Concluiu que no contexto das dificuldades do setor público, da ausência de uma cultura empresarial inovadora e frente aos problemas de insegurança jurídica, inibem-se os potenciais efeitos e a força dos novos instrumentos.

3) A visão empresarial da nova institucionalidade

Em seguida à palestra introdutória, representantes do meio empresarial fizeram intervenções.

A primeira delas foi a do gerente do Departamento de Competitividade e Tecnologia da Fiesp, Renato Corona, que fez observações relevantes, entre elas, a de que a política industrial e tecnológica é fraca porque não é uma política de governo. Segundo ele, essa política é, quando muito, uma política de um ou outro ministério, faltando maior comprometimento do presidente da República e, por conseguinte, de ministérios como os da área econômica. Sua observação não só complementa o que Sandra Hollanda colocou a respeito da falta de coordenação entre MCT e outros ministérios, como ressalta um aspecto importante da institucionalidade em relação à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce): a frágil governança dessa política.

Corona também se referiu a outro aspecto que é central na discussão da institucionalidade: o respeito às leis. Uma de suas preocupações é com os Fundos

Setoriais do MCT, cujos recursos são contingenciados – Holanda também se referiu a isso. Outra é em relação ao comportamento do TCU (como interpretará a concessão da subvenção econômica prevista na Lei de Inovação?) e da RF (como interpretará o uso pelas empresas dos incentivos fiscais dados pela Lei do Bem?). Tais questões traduzem preocupação com a segurança jurídica e, mais precisamente, com a atitude que os órgãos de controle e fiscalização terão em relação aos gestores públicos e às empresas.

Por fim, Corona falou da necessidade de difundir melhor os instrumentos trazidos pelas leis de Inovação e do Bem – de acordo com pesquisa realizada pela Fiesp, 90% das indústrias paulistas não conhecem esses instrumentos. Por conta disso, concluiu falando da necessidade imperiosa de capacitar não apenas as empresas como também os órgãos do aparelho do Estado, como o TCU (portanto, não só do governo – ex: Receita Federal), para que apliquem corretamente essas leis.

Depois de Corona falou o vice-presidente da Embraer, Satoshi Yokota. Entre os aspectos interessantes da sua intervenção, merecem destaque: (1) o apoio à atividade de P&D das empresas; (2) o poder de compra do Estado como instrumento de inovação para as empresas nacionais; e, (3) a evolução tecnológica da concorrência.

Sobre o apoio à atividade de P&D das empresas, Yokota enfatizou que há necessidade de melhoras urgentes. Nesse sentido, falou sobre: (1) a agilidade das entidades de fomento na análise de projetos (prazo máximo de quatro meses); (2) o reforço dos mecanismos de utilização pelas empresas de recursos não-reembolsáveis, tal como na subvenção; e, (3) a possibilidade de utilização de incentivos fiscais de determinado ano em períodos poste-

riores, caso esses incentivos dependam do abatimento no IRPJ/CSLL e não haja lucro suficiente para que sejam totalmente abatidos.

Quanto ao poder de compra do Estado, Yokota ilustrou com números a sua importância para a consolidação da Embraer, lamentando que esse instrumento, no presente, não esteja sendo empregado. Lembrou que ao longo da história dessa empresa, o governo comprou 80 Bandeirantes, 112 Xavantes, 100 Tucanos – as compras dessas aeronaves, segundo Yokota, ajudaram a criar a base industrial e de engenharia da Embraer.

Com relação à evolução tecnológica da concorrência, Yokota falou da preocupação da empresa com o futuro (próximos quatro ou cinco anos), face ao que a Boeing e a Airbus já estão aplicando em seus aviões. Ele ressaltou que a Embraer, com o devido apoio governamental (semelhante àquele de que dispõe a concorrência) e contando com a sua competência – calcada na excelência do seu quadro técnico (mais de 25% dos empregados da empresa são engenheiros) –, poderá diminuir a defasagem tecnológica em relação à concorrência.

A intervenção de Yokota trouxe à baila um problema da institucionalidade que atinge o setor aeronáutico (na realidade, o setor aeroespacial e de defesa como um todo) e outros setores da economia⁵: as compras governamentais deixaram de ser instrumento de política industrial e tecnológica. Nos países com interesses no setor aeronáutico, as compras governamentais são um dos instrumentos mais utilizados para o aumento da competitividade das

5 Como é reduzido o orçamento do governo para investimentos, não se deve esperar nada de expressivo para esse setor nos próximos anos. No setor de medicamentos, ao contrário, há condições de se aplicar uma política de compras governamentais que seja funcional para o desenvolvimento tecnológico, tendo em vista que o orçamento do Ministério da Saúde para compras é o maior do País.

empresas – em 2002, 46% do faturamento da Boeing decorreram das vendas de aviões de defesa, a maior parte de compras do governo dos EUA⁶.

Depois de Yokota falou o diretor jurídico da Natura, Antonio Siqueira, que saudou as Leis de Inovação e do Bem. Disse que esses instrumentos ajudaram a melhorar ainda mais o ambiente de inovação na Natura.

Contudo, Siqueira referiu-se à Lei de Acesso à Biodiversidade como um dos principais problemas para a Natura na área de inovação. Segundo ele, são enormes as dificuldades criadas para fazer pesquisas a partir da rica biodiversidade brasileira, sendo a empresa obrigada a enfrentar uma enorme burocracia, sem falar que a legislação pertinente e sua regulamentação carecem de maior clareza.

Siqueira reclamou, também, da morosidade do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi) na concessão de patentes e no despreparo do órgão para cumprir, no que diz respeito ao registro de marcas, as exigências do Protocolo de Madri.

A questão da Lei de Acesso à Biodiversidade deve merecer maior atenção da área de política industrial e tecnológica. Às reclamações de Siqueira somam-se as de pesquisadores e empresários do setor de fármacos e medicamentos. Por exemplo, Lazzarini⁷ afirma que o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) “não resolve as dúvidas causadas por questões colocadas pela legislação em vigor sobre a nossa biodiversidade, trazendo dificuldades

6 Survey de Estudos Prospectivos do Setor Aeronáutico – Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp – 2006.

7 Lazzarini, José Roberto, Vice-Presidente da Aché, em “Tendências Tecnológicas e a Indústria Farmacêutica Brasileira”, da coletânea “Tendências Tecnológicas e a Indústria Brasileira” – MDIC- 2006.

para cientistas e universidades brasileiras e empresas sérias que querem pesquisar e desenvolver produtos”. Segundo Lazzarini, acabam prevalecendo a burocracia e a falta de bom-senso.

4) Alternativas institucionais: flexibilidade necessária à inovação

A terceira e última parte do Painel I teve início com a palestra do ilustre professor Rubens Naves, sócio dos Escritórios Associados de Advocacia Rubens Naves, Santos Jr. e Hesketh.

Naves discorreu sobre o tema “Relação entre as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e Segurança Jurídica”.

Destacou, entre outros, os seguintes pontos:

- o papel dessas organizações deve atender os objetivos da República: redução da desigualdade e promoção do desenvolvimento nacional;
- ao estabelecerem parceria com o Estado, por meio de contratos de gestão e de termos de parceria, OSs e Oscips permitem um novo modelo de gestão, garantindo maior eficiência;
- essas organizações encontram, todavia, obstáculos na sua atuação face à atuação do poder público. Este, na execução dos contratos, deixa de respeitar o princípio constitucional da autonomia das associações. Restringe a gestão das OSs e Oscips, obrigando-as a respeitar a Lei 8.666. Assim, ao invés do controle finalístico, prevalece o controle de procedimento;
- algumas dessas organizações, enquanto agentes de C,T&I, atuam em P&D, no desenvolvimento de estudos analíticos e prospectivos, e na disseminação do conhecimento. Foram assim concebidas para serem ágeis e eficientes;
- nesse contexto, impõe-se a construção de uma nova cultura no relacionamento

entre o setor público e as OSs, e na constituição de parcerias entre eles;

- por outro lado, essas organizações precisam se valer de instrumentos de governança corporativa e manterem uma excelente gestão. Devem ter sempre presente a necessidade de transparência e de participação efetiva de seu Conselho de Administração, bem como da avaliação permanente de suas ações e do apoio de uma ouvidoria.

A palestra de Naves levanta um ponto importantíssimo na relação entre institucionalidade e inovação, qual seja, a intromissão indevida da autoridade pública em entidades como as OSs e Oscips que são regidas pelo direito privado. Essas, por conseguinte, ao trabalharem em parcerias com órgãos públicos não podem ser objeto de enquadramento em leis e normas que dizem respeito exclusivamente ao setor público (caso da Lei 8.666).

Por outro lado, querer aplicar a Lei 8.666 no momento em que se assiste à criação, pelos governos estaduais, de entidades de estudos e pesquisas como OSs, que precisam dispor de flexibilidade para, por exemplo, contratarem especialistas, nacionais ou estrangeiros, que ajudem a discutir problemas que estão na fronteira tecnológica, além de intromissão indevida, é um total contra-senso.

Seguiu-se à palestra de Naves a intervenção do sociólogo Glauco Arbix, professor de Ciências Sociais da USP e ex-presidente do Ipea.

Arbix falou das condições para se criar uma cultura de inovação.

Primeiramente, destacou a necessidade de diferenciar inovação de “invenção”. Para Arbix, não é possível achar que só é inovação o que se refere à alta tecnologia. Há inovações, por exemplo, no plano organizacional. Outras de cunho mais modesto – deu exemplo de um fabricante de camisas que faz um bolso que acaba se tornando moda.

Em seguida, falou sobre as vantagens da inovação. Falou de estudo realizado pelo Ipea que mostra que as empresas que mais inovam faturam mais, têm maior produtividade, maior rentabilidade, crescem mais rápido que as concorrentes, pagam melhores salários e têm funcionários mais estáveis.

O terceiro e último ponto da sua intervenção foi quanto ao esforço para hierarquizar as questões e superar os gargalos institucionais. Sublinhou que há dentro do governo uma grande dificuldade de se pensar no longo prazo – aqui houve um elo forte entre o que ele falou e Sandra mencionou na palestra de abertura do painel.

Entre os gargalos institucionais, referiu-se ao lugar ocupado pela ABDI. Como esta não é uma entidade governamental, não pode exercer a função de coordenação da Pitce. Pela mesma razão, também no plano da articulação seu papel fica enfraquecido. Segundo Arbix, pela falta de respaldo legal, somente com forte apoio político a ABDI poderá exercer o papel que dela se espera.

Sobre hierarquizar questões, Arbix afirmou que política industrial é fruto de um processo de escolhas. Dessa forma, quais setores devem ser escolhidos? A resposta é sempre difícil, na medida em que na hora de escolher há resistências em órgãos do governo e no meio empresarial.

Para este relator, não há dúvida que um dos problemas a ser resolvido mencionado por Arbix, importante para a institucionalidade que ampara a política industrial, tem a ver com a ABDI. É um problema delicado, cuja solução requer uma discussão mais ampla sobre a governança dessa política. Seja o que for, continuando como está, a ABDI só conseguirá cumprir seu papel se contar, como colocado por Arbix, com forte apoio político, o

que acontecerá se a política industrial for, de fato, uma prioridade para o governo. Nesse sentido, não necessariamente a ABDI precisa deixar de ser uma entidade com perfil semelhante às entidades do Sistema S (Sebrae, Senai, Sesi, entre outras) – trata-se de um Serviço Social Autônomo.

A última intervenção do Painel I foi do bioquímico Ruy de Araújo Caldas, da Universidade Católica de Brasília.

Caldas frisou a necessidade de harmonização das ações do Estado brasileiro relacionadas com inovação, no âmbito das agências reguladoras. Segundo ele, é preciso que entidades como a Secretaria de Defesa Sanitária, Animal e Vegetal, Anvisa, Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e Acesso à Biodiversidade (MMA/Ibama) trabalhem mais afinadas, sob pena do isolamento de cada uma delas prejudicar projetos inovadores de grande importância. Tal observação vai ao encontro do que disse Siqueira, da Natura.

Criticou a visão míope imposta ao administrador público pela Lei 8.666. Para Caldas, o melhor preço não é necessariamente o menor preço. Quando este último prevalece, não há como utilizar o poder de compra do Estado como instrumento favorável à inovação. Este argumento complementa o de Yokota, da Embraer, sobre compras governamentais e, como ele, se soma ao que Hollanda colocou na palestra introdutória.

Caldas fez menção a um instrumento da Lei de Inovação que não está sendo utilizado: a Empresa de Propósito Específico (EPE). Segundo ele, a Embrapa tem experiências na formação de EPE que deveriam ser estudadas.

Sem excluir nenhum dos pontos importantes relatados por Caldas, cabe frisar que a constituição de EPEs deve merecer maior atenção dos formuladores e executores da política industrial e tecnológica. Contudo, deve-se ter presente que sem o apoio inicial do Estado, via Finep e BNDES, como sócios dessas empresas, dificilmente elas se tornarão realidade.

Montar EPEs não é simples, sobretudo para o desenvolvimento de projetos tecnológicos⁸, uma vez que essas empresas são, na maioria das vezes, formadas por empresas concorrentes.

5) Conclusão

O Painel I cumpriu plenamente com os objetivos do seminário, uma vez que todos os aspectos abrangidos pelo conceito da institucionalidade foram discutidos, ainda que uns mais que outros.

Os pontos mais destacados pelos expositores neste painel foram: compras governamentais; governança da política industrial e tecnológica; marco legal; e papel das OSs e de outras entidades que não compõem o setor público. Mas outras questões relevantes não foram esquecidas, como por exemplo, o acesso à biodiversidade e a criação de empresas de propósito específico.

Sobre governança, um dos aspectos que deve ser discutido com mais ênfase daqui para frente é a organização do governo tanto na elaboração quanto na execução da política industrial e tecnológica.

⁸ No Brasil ainda são poucos os projetos explorados por EPEs. Entre os mais conhecidos está a exploração de poço de petróleo (Marlin, na Bacia de Campos) pela Petrobras em parceria com empresas de engenharia nacionais.

Com efeito, para que essa política seja uma prioridade do governo – e não apenas, como disse Corona, de um ou outro ministério– é preciso que o presidente da República esteja diretamente envolvido com a sua execução. Em outros termos, ela deve ser vista como uma prioridade por todos os ministros, inclusive os da área econômica. Para tanto, o presidente da República deve estar no topo da pirâmide, num Conselho de Política Industrial e Tecnológica, formado por ministros e presidido por ele.

Nesse novo desenho institucional, caberia papel de relevo a entidades como o CGEE e a ABDI.

O CGEE, por exemplo, desempenharia a função de think tank da política industrial e tecnológica. Enquanto OS, o CGEE poderia desempenhar esse papel melhor que qualquer outra instituição, pois tem a flexibilidade necessária, não estando sujeita às amarras do setor público.

Justamente por sua flexibilidade é que o CGEE foi de grande importância nas discussões das Leis de Inovação e do Bem. Pôde contar com o apoio de especialistas, sobretudo nas áreas tributária e de política tecnológica, que assessoraram o MCT nas suas discussões com outras áreas do governo.

Uma OS pode ser de grande utilidade para dar mais agilidade ao setor público. Esta não perde em seu poder, uma vez que baliza suas relações com essas entidades por meio de contratos de gestão. Como diz Naves, por meio desses contratos o setor público pode estabelecer controles finalísticos – que é o que interessa.

Com relação à ABDI, como disse Arbix, para que a instituição exerça seu papel de coordenação (este foi suprimido, corretamente, por veto do presi-

dente da República a artigo da lei que criou essa Agência, tendo em vista que esse papel seria exclusivo de órgão da administração pública) e de articulação (também fragilizado, por não se tratar de entidade governamental), será preciso contar com forte apoio político. Se não for assim, não conseguirá se impor.

É importante dar continuidade a esse debate. Afinal, a inovação, com certeza, depende de um bom ambiente institucional.

Aspectos como a burocracia e sua influência na produtividade da P,D&I⁹ deverão merecer maior atenção. Também, a comparação entre ambientes institucionais, de forma a entender porque em uns a inovação acontece bem mais que em outros.

Painel II. Marco legal e inovação

Relator: Guilherme Ary Plonski¹⁰

1) O contexto cultural

Os temas recorrentes do Painel foram inovação e suspeição. Embora tendamos a ver a inovação sob uma ótica favorável, como caminho para redimir empresas, regiões e nações de suas crônicas aflições econômicas,

⁹ Ver Politzer, Kurt em “Aspectos e fatores da produtividade em pesquisa, desenvolvimento e inovação”, em “Tendências Tecnológicas e a Indústria Brasileira” – MDIC- 2006.

¹⁰ Vice-presidente da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC). Membro do Conselho de Administração do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Professor titular da FEA/USP e professor associado da POLI/USP.

convém ter presente que a combinação, aparentemente esdrúxula, de inovação e suspeição, faz parte da história da civilização ocidental.

De fato, o filósofo e cientista Roger Bacon, Doutor Admirável da Universidade de Oxford, foi preso em 1277 sob acusação de “inovações suspeitas”. Em contrapartida, outro Bacon, este de nome Francis, também filósofo e cientista inglês ilustre, teve recepção calorosa pelo seu livro *An Essay on Innovations*. Publicado no começo dos anos 1600, descrevia uma história simulada do futuro, intenso em progresso gerado por inovações notáveis, tais como veículos automotores e novos medicamentos, que muito aprimoravam a vida humana.

O par inovação-suspeição continua presente na sociedade contemporânea. São vistas com suspeição as inovações do marco legal, objeto deste Painel, de que são exemplares as organizações sociais da área de C&T, como a própria entidade organizadora deste seminário, o CGEE.

A visão polar da inovação tecnológica, ilustrada pelo que ocorreu com os dois cientistas de sobrenome Bacon, reflete uma tensão que perdura até nossos dias. Veja-se, por exemplo, a ruidosa controvérsia sobre produtos agrícolas transgênicos, em que o antagonismo de posições se manifesta no seio do próprio governo federal, envolvendo embates que mesclam argumentos racionais e profissão de fé religiosa.

O efeito sobre a biossegurança não é a única fonte de polêmica associada às inovações tecnológicas. Também revoluções já consolidadas, como a das tecnologias de informação e comunicação, continuam sendo vistas com suspeição. Uma ilustração concreta é o projeto de lei proposto por ilustríssimo membro do Congresso Nacional, que “proíbe a adoção, pelos órgãos

públicos, de inovação tecnológica poupadora de mão-de-obra”. O projeto continua em pauta e cresce a evidência do proponente.

Esse caldo de cultura de ambivalência com relação às inovações de qualquer natureza contribui expressivamente na geração e aprofundamento das contradições e confrontações relatadas no presente Painel.

2) O que aprendemos no Painel II

2.1 Parte 1 – Confronto de legislação: dificuldades operacionais

Na “fase carioca” do Painel, que ocorreu na parte da manhã, tivemos três depoimentos fundamentados em longa experiência concreta.

Maria Celeste Emerick nos trouxe, inicialmente, a perspectiva da Rede de Propriedade Intelectual, Cooperação, Negociação e Comercialização de Tecnologia (Repict), que lidera desde a sua criação, em 1998. O foco da Rede é o conjunto de questões que afetam os fluxos de conhecimento tecnológico no Sistema Brasileiro de Inovação (SBI). Ao longo de quase uma década de atuação, a Repict vem estabelecendo valiosos espaços de interlocução, da qual emanam propostas pragmáticas para superar as numerosas ambigüidades e abundantes vazios do nosso marco legal e institucional.

Destacou-nos tópicos dos encontros anuais da Rede havidos no período 2003-2006, que contemplaram temas referentes à Lei da Inovação. Merece destaque a oficina realizada em setembro passado, cujo título, auto-explicativo, foi “A Lei na Inovação na Prática”. Dela participaram 50 representantes de instâncias gestoras de inovação e transferência de tecnologia das instituições científicas e tecnológicas (ICTs).

A agenda da oficina incluiu pontos de discussão e conflitos que constam da agenda deste Painel: Lei de Licitação versus Lei de Inovação; tributação (INSS, IRPF e outros) versus Lei de Inovação; e regime jurídico dos servidores públicos (Lei 8.112) versus Lei de Inovação. Concluiu expondo as quatro recomendações da oficina ao MCT que, provavelmente, serão também adotadas por este seminário. Reforça-se, assim a conveniência de articulação futura entre as ações da Repict e as do CGEE.

Posteriormente, Maria Celeste nos descreveu a evolução da área de Gestão da Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que coordena. Mostrou as especificidades da área da saúde e destacou as incompatibilidades entre a Lei da Inovação e as necessidades do processo de licenciamento de tecnologia.

A sua apresentação introduziu uma questão de fundo: onde o conflito é de legislação e onde é de cultura?

Da apresentação de Angela Uller, dinâmica diretora da Coppe/UFRJ, também membro do Conselho de Administração do CGEE, aprendemos que a desobediência civil inteligente pode ser frutífera.

De fato, foi essa atitude de inconformismo com a decalagem entre as necessidades da sociedade e as limitações à atuação da universidade pública que ensejou a criação da Fundação Coppetec, em 1970. Pela cooperação com essa entidade, de direito privado, a Coppe conseguiu contornar restrições legais e se tornou ator destacado do SBI, de que é emblemática a realização de mais de dois mil projetos para a Petrobras, um dos seus diversos clientes.

Angela ilustra a despreocupação das autoridades com o curso do tempo. Dez longos anos transcorreram entre a promulgação da Lei no 8.9598/94, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e a emissão do Decreto no 5.205/04, que a regulamenta.

Cabe observar que há medidas legais de importância ainda maior para o SBI que continuam pendentes de regulamentação há quase duas décadas. É o caso do Artigo 207 da Constituição Federal, que atribui às universidades e aos institutos de pesquisa autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

E há, também, situações em que os atos legais são concluídos com maior rapidez, mas ingredientes essenciais são escamoteados no trajeto. Dois exemplos marcantes são: (1) a retirada à menção à “engenharia” na Lei de Inovação; e, (2) a omissão, no decreto de regulamentação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MPE) de 1999, da meta de aplicação de, no mínimo, 20% dos recursos federais destinados à inovação para o desenvolvimento de tal atividade nas MPE.

Tomo a liberdade de solicitar ao ilustre empresário Rodrigo Loures, vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria, que nos ajude a evitar a repetição desse fato lamentável na regulamentação do novo Estatuto, que será promulgado esta semana pelo presidente da República, após ser aprovado pelo Congresso Nacional.

Ângela descreve cerca de duas dúzias de problemas concretos na aplicação da Lei da Inovação pelas ICT, consolidados na mencionada oficina da Repict. As dificuldades vão desde o próprio conceito de ICT até a operação do Núcleo

de Inovação Tecnológica (NIT), uma das escassas ocasiões em que a Lei é de aplicação compulsória e não meramente autorizadora.

Mostra ainda que, em alguns casos, as boas intenções do legislador podem gerar retrocessos – como na mobilidade dos pesquisadores(as) e na centralização dos processos de negociação de tecnologia no NIT.

De forma geral, os problemas decorrem não do entendimento das autoridades universitárias, mas da interpretação restritiva das procuradorias jurídicas das ICT. Um exemplo é a interpretação de que o(a) pesquisador(a), como servidor(a) público(a) não pode constituir empresa para explorar ou licenciar tecnologias desenvolvidas na ICT, mesmo para o caso de ser ele(a) o(a) inventor(a), o que esteriliza uma das aberturas preconizadas pela Lei da Inovação.

Da extensa e intensa experiência que Angela compartilhou conosco, aprendemos que as dificuldades das ICT resultam de uma combinação de restrições externas e de idiossincrasias da própria universidade. Pois há, também, percalços gerenciais que são tipicamente decorrentes da centralização de poder na academia.

A organização de uma trilha diferenciada para tramitação de processos no novo marco legal da inovação, incluindo uma equipe preparada e dedicada nas procuradorias jurídicas das ICT, é uma medida importante, como nos mostrou o responsável pela área jurídica da Natura, no Painel I.

Fernando Ribeiro, diretor de Administração e Finanças da Finep, examina avanços e dificuldades dos Fundos Setoriais, alocados no FNDCT e administrados por essa Agência Nacional de Inovação.

Além dos problemas conhecidos (entre os quais o contingenciamento e a anualidade), ele apontou três, que são escopo deste Painel: (1) a rigidez do padrão jurídico/contratual, em face das instruções normativas (IN) da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda; (2) a rigidez da classificação e programação orçamentária; e (3) o rigor (burocrático) do controle e acompanhamento.

Em seguida, com exemplar franqueza, relatou avanços e dificuldades de três marcos legais, a saber:

- a) Da Lei de Inovação, destacando, como problemas, a sua regulamentação frágil, especialmente em relação a subvenção econômica e pessoal e a necessidade de promover ajustes, particularmente na aplicação da Lei de Licitações;
- b) Da Lei do Bem, cuja restrição principal é o baixo valor dos incentivos fiscais, que não estimula as pequenas e médias empresas, pois pressupõe a obtenção de lucro real; e,
- c) Do projeto de lei de regulamentação do FNDCT que, além de não resolver o problema do contingenciamento, não prevê a simplificação da programação orçamentária nem dos procedimentos de controle e acompanhamento, além de manter os convênios subordinados à Lei de Licitações e à IN 01/97.

Cabe acrescentar uma questão delicada de política de C&T, subjacente ao nosso tema, que é a crescente utilização dos recursos dos Fundos Setoriais não como adicionais, como pensado, mas como substitutos dos recursos orçamentários do FNDCT.

2.2 Parte 2 – Interpretações sobre o novo marco legal da inovação

Na “fase nacional” do Painel, que ocorreu na parte da tarde, tivemos três depoimentos de representantes de organismos de controle (cabendo regis-

trar a conspícua ausência do representante da Receita Federal), seguidos de fundamentados comentários de três eminentes especialistas do métier jurídico.

Os representantes dos órgãos de controle, apontados na primeira parte do Painel como cerceadores, mostraram uma face de simpatia quer à causa da inovação como a da de um estado moderno, favorável ao empreendedorismo.

Assim, por exemplo, Luiz Akutsu, do Tribunal de Contas da União (TCU) destacou a tendência desse órgão de passar a privilegiar a auditoria de resultados sobre a usual prática da auditoria de insumos e procedimentos de seu uso. Se adotada, essa mudança soará como música aos ouvidos dos gestores das ICT e, em particular, dos dirigentes das Organizações Sociais da área de C&T.

Rogério Emílio de Andrade, da Advocacia-Geral da União (AGU), discorreu sobre princípios de interpretação constitucional das políticas públicas e a atuação do estado moderno na redução de incertezas e na articulação social.

Merece destaque a sua descrição do bem-vindo papel que poderá ser desempenhado pela AGU na articulação jurídica da política nacional de inovação tecnológica, entre elas a remoção de dificuldades e diferenças e a eliminação da paralisia e impasse administrativos.

Ana Paula Vescovi, representando o Ministério da Fazenda, acentuou a expectativa de alavancagem dos investimentos privados em inovação, pela queda da rentabilidade do financiamento dos títulos da dívida pública, como resul-

tado da política macroeconômica consistente do governo. Para aproveitar essa onda positiva, é necessário acelerar o ajuste fino dos procedimentos legais atinentes.

A apreciação conjunta das três exposições traz uma natural pergunta: a posição avançada que trouxeram ao Painel é dominante nas suas corporações ou é ainda incipiente? A resposta será dada pela prática.

De qualquer forma, essas falas reforçam a oportunidade de prosseguir no diálogo com os organismos de controle, incluindo a Receita Federal e a Controladoria-Geral da União. O seminário de hoje não é terminativo, mas uma plataforma para a construção de uma parceria público-público para aceleração do progresso técnico.

Os especialistas em Direito abordaram o tema do Painel de forma complementar.

Denis Barbosa, professor da UERJ, examinou a Lei da Inovação à luz dos preceitos constitucionais dos artigos 218 e 219. Mostrou-nos ser a vocação da ciência o domínio público, enfatizando a apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional. Discorreu, também, sobre o conceito e as implicações da visão do interesse nacional, inscrita na Constituição Federal.

Chama a atenção para “uma profunda alteração do mores da comunidade criadora” em decorrência do artigo 12 da Lei de Inovação, segundo o qual – ao contrario da produção científica – a produção tecnológica é voltada à apropriação. Trata-se de tema extensamente tratado no âmbito da Repict, com a qual Denis mantém tradicional relação de colaboração.

Particularmente relevante é a sua interpretação do artigo 218, segundo a qual a Carta garante um regime laboral especial ao trabalhador público e privado na área de ciência e tecnologia, em face do regime geral laboral instituído sob o art. 7º da Constituição, assim como do regime administrativo previsto para os servidores do Estado. Para tais trabalhadores, devem ser garantidos meios e condições especiais de trabalho.

André Ramos Tavares, professor da USP, debruçou-se também sobre os artigos 218 e 219, que perfazem o curto capítulo IV, da Ciência e Tecnologia, o qual consta do Título IV, da Ordem Social, da Constituição de 1988. A partir daí, examina a (in)constitucionalidade dos novos marcos legais da inovação.

Quanto à Lei do Bem, foca, entre outros, o Regime de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes). Conclui pela sua constitucionalidade, em decorrência do programa de inclusão digital e da contribuição para a formação de pesquisadores.

Em contrapartida, André identifica diversos problemas na Lei da Inovação, pela não satisfação das condicionantes constitucionais que demandam a solução de problemas brasileiros e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Destaca: (1) Art. 3º, que prevê estímulo e apoio à constituição de alianças estratégicas; (2) Art. 5º, que autoriza a participação da União no capital de empresa privada de propósito específico; (3) Art. 8º, que faculta às ICT prestar serviços; e (4) Art. 9º, que faculta às ICT celebrar acordos de parceria.

Examinando o tratamento de questões afins pelo Judiciário e pelo TCU, conclui que “não há grandes subsídios nos tribunais superiores para antecipar ou aventar quais são os posicionamentos destas cortes quanto à matéria objeto deste estudo”.

Carlos Ari Sundfeld, professor da PUC-SP, tratou da questão sob a ótica do Direito Administrativo (DA). Constatou o resultado modesto até agora alcançado pela Lei da Inovação no incremento das atividades de P&D no Brasil, “na medida em que não se conseguiu articular, a contento, as normas específicas de interesse do setor com as normas gerais em vigor para a Administração”.

Identificou vulnerabilidades especialmente nos artigos 20 (contratação de pesquisas com o setor privado) e 27 (preferência nas contratações governamentais), em virtude da Lei de Licitações.

Sugere diversas alternativas para solucionar os problemas, concluindo pela conveniência de criar novas hipóteses de dispensa de licitação e delinear métodos inovadores de determinação do contratado, como, por exemplo, a “seleção pública de propostas”.

Calou fundo, em especial nos gestores de C&T presentes, a sua assunção da responsabilidade do DA pelas agruras burocráticas que assolam as iniciativas inovadoras. Fez, todavia, a importante ressalva de que a causa é a aplicação de uma visão míope do DA, em que a ênfase é formalidade dos atos, inibindo a inovação (visão que, com felicidade, apelidou de “DA do clipe”).

Como contraponto, expôs uma visão de DA em que se desenvolvem modelos inovadores que permitem atender às necessidades da sociedade, controlando o alcance de metas, sem preocupação obsessiva com os meios. Essa visão, que apelidou de “DA de negócios”, foi aplicada com êxito no processo de privatização dos serviços de telecomunicações.

Com isso, Carlos Ari retoma a questão de fundo que esteve presente desde a primeira exposição deste Painel, feita por Maria Celeste Emerick: onde o conflito é de legislação e onde é de cultura?

3) O que fazer

O Painel mostra que, se há, inegavelmente, conflitos de legislação, não se alcançará nível razoável de segurança jurídica enquanto não se der atenção suficiente para as dissonâncias culturais que, no limite, subjazem aos numerosos e variados problemas relatados.

A agenda é ampla. Abrange questões conceituais, tais como os papéis do público e do privado no desenvolvimento sustentável alavancado pela inovação e a diferenciação e valorização dos ativos intangíveis na economia do conhecimento.

O próprio conceito de inovação, que por vezes é recitado como se fosse um mantra, precisa ser elaborado e clarificado. Continua atual o alerta, feito há mais duas décadas, por um dos pioneiros e, até hoje, dos mais importantes estudiosos da inovação, Chris Freeman: “um dos problemas em gerir a inovação é a variedade de entendimentos que as pessoas têm desse termo (...)”.

A inovação, em seu sentido mais amplo, leva a situações ambíguas, que devem ser reconhecidas, toleradas e aproveitadas. A inteligência artificial precisou, para seu desenvolvimento, da noção de “conjuntos nebulosos”, em que cada elemento de um universo pode possuir pertinência parcial a um determinado conjunto. De forma similar, a sociedade do conhecimento

requer o aproveitamento de novos espaços institucionais “nebulosos”, que configuram organizações híbridas, tais como incubadoras de empresas e parques tecnológicos, estruturas de interface (fundações de apoio a ICT e entidades tecnológicas setoriais, entre outras) e organizações sociais.

Um segundo capítulo da agenda é a governança do Sistema Brasileiro de Inovação. Os alvos são: (1) a coordenação das práticas, dando coerência às agendas individuais; (2) a integração das políticas, tanto horizontais quanto verticais; e (3) a inserção maior do conhecimento na formulação de políticas públicas. O modelo sistêmico de políticas de inovação de terceira geração, proposto pela OCDE no ano passado, merece ser estudado.

Um terceiro capítulo da agenda é o estabelecimento de uma visão compartilhada de política de C&T e inovação, usando abordagem de tipo foresight. Essa é uma dívida que acaba de completar dez anos, desde que, em 1996, o então recente Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, presidido pelo presidente da República, definiu a realização de um estudo prospectivo abrangente como sua primeira prioridade.

Com essa agenda, ajudaremos a criar o adequado caldo de cultura para mobilizar os diversos atores sociais em prol da segurança jurídica necessária para a formulação e implementação de políticas consensuais e ousadas pela inovação, e não só para inovação.

Painel III. Contribuições para o aprimoramento do ambiente jurídico para Inovação

Relatora: Mônica Teixeira

O economista Fábio Erber foi o primeiro a falar no último painel desse seminário. Disse que a sociedade formula convenções de desenvolvimento que mudam ao longo do tempo; que essas convenções se baseiam em conhecimentos codificados ou em conhecimentos tácitos presentes no conhecimento geral e que, com frequência, não estão codificados. Para ele, nos anos 1980, o Brasil mudou da “convenção desenvolvimentista”, em que o Estado é visto como “condutor”, para convenção, em que o Estado é visto “com suspeita”. “Isso reforça uma tradição perversa do direito administrativo – somos todos culpados antes de sermos provados inocentes, o que é perverso para a inovação”, afirmou. Erber avaliou que o comentário do professor Sunfeld (Painel II) mostrou uma fotografia de um processo de transição entre duas visões de direito administrativo. A realização dessa transição, segundo ele, depende de ação política. “Aí voltamos a um ponto que foi destacado na primeira palestra do seminário – a política industrial e o sistema nacional de inovação carecem de instrumentos de governabilidade adequados. “Faltam mecanismos que garantam a coordenação desses instrumentos”, reiterou. “Sugiro que os senhores contem a quantidade de conselhos que estão envolvidos na política industrial. O que precisamos é de um conselho só, presidido pelo presidente da República; e, para gerir a política industrial, uma entidade como foi pensada a ABDI originariamente, antes de ser modificada pela Casa Civil. Finalmente, Erber observou que é necessário existir um mecanismo que assegure o comprometimento dos gestores públicos com a política pública governamental.

Carlos Américo Pacheco, do Instituto de Economia da Unicamp e ex-secretário do Ministério da Ciência e Tecnologia, começou falando do envelhecimento das instituições atuais, o que é mostrado pela criação do CGEE e da ABDI; essa obsolescência das instituições não está descolada, segundo ele, da agenda do marco regulatório e jurídico. O cerne da fala do criador dos Fundos Setoriais esteve na questão das parcerias público-privadas. Ele apresentou uma agenda para dar conta dessa questão, que disse estar dividida em dois grandes blocos de temas, que trazem insegurança jurídica: uma ligada a marcos regulatórios frágeis ou a dificuldades operacionais que ampliam o risco privado. “Aqui estão o tema da biossegurança, biodiversidade, registro e licenciamento de produtos no Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, problemas de lentidão na concessão de patentes e marcas” são alguns dos exemplos. E outro, de inseguranças que derivam de falhas do marco regulatório. Nesse ponto, Pacheco apontou problemas da Lei de Inovação: “Vários artigos da lei passam a noção de que há certa ineficácia da forma jurídica com que ela está redigida, que criam imprecisões”. Ele observou que muitos dos instrumentos colocados pela Lei levaram a práticas que são absolutamente opostas ao que se previa no âmbito da lei; e deu exemplos: a lei prevê a dispensa de licitação para patentes; mas se desenhrou no decreto de regulamentação um edital que é quase uma licitação; a lei prevê a possibilidade de sociedades de propósito específico; mas as instituições que poderiam utilizá-las dizem que não têm certeza se a autorização dada pela lei é suficiente. Para ele, essas são falhas do marco regulatório. O segundo tipo de insegurança apontado por Pacheco “deriva da natureza específica da relação entre o setor público e o setor privado”. Para ele, os artigos 218 e 219 da Constituição Federal não impedem a política de ciência e tecnologia de se atualizar; o que é impeditivo está na ordem econômica,

porque é ali, de acordo com o professor, que se limita “a natureza da ação” do Estado na área econômica; “Quando o Estado passa a produzir ativos intangíveis que não são bens e serviços não está claro como será regulada nem a ação do Estado na área econômica nem como será a relação entre o público e o privado”. O professor classificou esse problema de crescente, e passou a examinar o que existe no ordenamento que pudesse ser útil para resolver o problema: “Não há forma clara de parceria entre o ente público e privado a não ser as tradicionais previstas na ordem econômica – empresa estatal, mista etc. – ou aquelas que foram previstas pela lei das concessões, ou pelo projeto das Parcerias Público Privadas (PPPs).” Sem que o país construa instrumentos de PPPs muito além do que a legislação delas prevê, afirmou ele, a atividade de inovar não deslanchará, pois não há mecanismo jurídico adequado a formatar as parcerias publico privadas necessárias. Para Pacheco, o que mais se aproxima disso é essa sociedade de propósito específico – “a iniciativa atual mais importante de ser reforçada”. O expositor passou então a listar pontos de uma agenda emergencial: melhorar a Lei de Inovação; os entes públicos, especialmente as agências de fomento, devem estimular a aplicação de protótipos da lei. Chamou a atenção, neste ponto, para a Sociedade de Propósito Específico (SPE) que a Embrapa quer criar sobre agroenergia. “Se sair do papel, com forte participação privada, com estrutura de funding adequada, com engenharia financeira adequada, essa SPE será uma ruptura nos modelos que são organizam a pesquisa”, afirmou. O terceiro ponto da agenda emergencial, para ele, é uma articulação melhor entre auditoria e controle das instituições públicas. Como agenda de médio prazo, Pacheco acredita que é preciso insistir na questão da reforma de Estado; insistir em uma forma nova de PPP que não seja a SPE; e examinar marco regulatório por marco regulatório para poder fortalecê-los.

Em seguida, Rodrigo Loures, presidente da Federação das Indústrias do Paraná, fez sua colocação. Ele observou que o regime no Brasil é presidencialista; e que, pelo fato de o presidente da República não parecer sensibilizado pelo tema, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior não avança do ponto de vista de sua institucionalidade – que não é “apenas normas, mas também a aplicação das normas”. Rodrigo mencionou que, nos países em que tem sucesso, a política industrial é um espaço de negociação entre o setor público e o setor privado – “mas a que temos é de autoria do setor público, o setor industrial foi e continua sendo pouco ouvido; temos que conquistar esse espaço”. Loures acredita que a prosperidade do Brasil passa pelo progresso técnico da indústria; e que o Estado é um ator coadjuvante que é fator decisivo para assegurar a competitividade. “Temos que trazer o Estado para essa posição”, assegurou. “O Estado brasileiro deve ser mais desenvolvimentista”. O expositor também observou que os governantes não têm a cultura do longo prazo; e que uma forma de ajudar a criar essa cultura de mais longo prazo seria a criação de uma assessoria econômica direta para o presidente da República e a abertura do Conselho Monetário Nacional para representantes de setores da sociedade civil interessados no tema da inovação. Finalmente, Rodrigo contou que em abril será realizado o II Congresso Nacional da Indústria, e que os encontros preliminares começaram em fevereiro de 2007.

Artigos de referência

Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia

André Ramos Tavares¹¹

Do objetivo do trabalho

O presente estudo pretende refletir sobre o marco constitucional do desenvolvimento tecnológico e científico na Constituição brasileira de 1988.

O cerne do presente trabalho residirá na análise específica dos dispositivos da Constituição do Brasil (CB) presentes no Capítulo IV, da Ciência e Tecnologia, o qual consta do Título VIII, da Ordem Social. Realizar-se-á uma interpretação de cada um dos preceptivos constitucionais em suas múltiplas conexões exegéticas com o restante da Constituição, tendo por objetivo a construção de um marco teórico mínimo – até o momento descurado pelos estudiosos – que possa esclarecer as diretrizes constitucionais regentes desse setor, formando uma espécie de “Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia”, ponto de partida para qualquer discussão e regulamentação ulteriores. Adiante-se que a Constituição oferece de imediato, alguns indicadores, que se podem considerar como elementos legitimadores, *prima facie*,

11 Professor dos programas de doutorado e mestrado em Direito da PUC/SP; livre-docente pela Faculdade de Direito da USP

de certas posturas públicas no âmbito das pesquisas científicas e tecnológicas; cite-se, nessa linha, o direito ao desenvolvimento nacional, presente no art. 3º, II, da CB, e o direito à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais, arrolados no art. 3º, III, da CB.

Outra preocupação do presente trabalho será com a incorporação constitucional de certos termos próprios do meio científico – tal como pesquisa científica básica – que, na seara constitucional, poderão encontrar outras significações, tendo em vista as pautas específicas da hermenêutica constitucional.

As conclusões alcançadas e os marcos jurídicos desenvolvidos servirão em boa medida para verificar a (in)constitucionalidade de certas leis e posturas governamentais, especialmente a Lei de Inovação Tecnológica e a “Lei do Bem”. Essas conclusões poderão guiar as ponderações e opções a serem realizadas, tanto pelo setor público como pelo privado e para-público, gerando um espaço mínimo de segurança jurídica para o manejo científico e tecnológico no país.

I. Estudo preliminar dos artigos 218 e 219 da Constituição de 1988

§1º A Constituição de 1988 destinou um capítulo próprio para a matéria do desenvolvimento tecnológico e científico. O motivo para isto é aparentemente óbvio. A figura da “Pesquisa e Desenvolvimento” – P&D, como conhecida – é de importância basilar para o avanço econômico e social de um país. Os Estados mais desenvolvidos e com alguns dos melhores indicadores de desenvolvimento humano apresentam alto índice de P&D (frise-se, contudo, que não há necessariamente um juízo de identidade entre P&D e um bom IDH. Um exemplo paradigmático da desconexão entre alto investimento em P&D e índices não tão exemplares de IDH é a China, a qual, atualmente, encontra-

se como o terceiro país do mundo a investir em P&D ¹², mas que, entretanto, deixa a desejar em seus índices de desenvolvimento humano apurados ¹³).

§2º O primeiro dispositivo é o artigo 218 que, logo em seu caput, estabelece as diretrizes desenvolvimentistas brasileiras para o setor científico e tecnológico. Sua redação, tal como ocorre em todas as normas constitucionais de natureza dirigente, apresenta (i) colorido propositivo, apontando para o futuro, e; (ii) caráter abstrato. Esta abstração leva a uma abertura, é dizer, não se estabelece, propriamente, o como, os meios pelos quais o Brasil obterá o tão apreciado desenvolvimento tecnológico e científico, nem discute como se fomentará a pesquisa e a capacitação tecnológica, que são os meios necessários para a realização do desenvolvimento propugnado pela norma. Ademais, o art. 218 passa ao largo de uma contemplação temporal, ainda que progressiva, relacionada a esses propósitos. Tampouco especifica quais as prioridades científicas e tecnológicas do país. Em decorrência dessa postura constitucional, as diversas indagações que surgem deverão ser respondidas e regulamentadas pela legislação ordinária (espaço de livre conformação legislativa), a qual, contudo, haverá de obedecer ao referido “Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia”, a ser aqui elaborado.

§3º As referidas omissões da CB, contudo, não pode ser censuradas, tendo em vista que coadunam com o caráter liberal que ali se assumiu, particularmente em seu art. 170, caput, ao estabelecer, de forma peremptória, constituir a livre iniciativa¹⁴ um dos fundamentos da ordem econômica.

12 Cf. ARRUDA, VERMULM, HOLLANDA, Inovação Tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global, 2006, p. 8.

13 Em 2003, a China ocupava a posição 85 no índice de desenvolvimento humano, segundo o Human Development Reports.

14 O que não significa, de sua parte, uma compreensão da liberdade exclusivamente individualista, vale dizer, sem interconexões necessárias elementos sociais e outros (sobre o tema: André Ramos

§4º Ademais, reforça-se o caráter liberal pela visão constante do art. 174, ao determinar que as funções de incentivo e planejamento sejam indicativas para o setor privado. Ou seja, ainda quando regulamentados aqueles elementos por lei, nem por isso estará sempre vinculado o particular. Isto significa que eventual área ou produto a ser desenvolvido deverá contar com o apoio volitivo livre do setor empresarial privado, conforme bem lembram ARRUDA, VERMULM e HOLLANDA ¹⁵.

§5º Não por outro motivo o §1º, do art. 218, quando delimita, com alguma precisão, a pesquisa científica a ser desenvolvida prioritariamente (a saber, a básica), restringe essa determinante à figura do Estado. Esta é a redação do dispositivo em questão:

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

§6º A menção à pesquisa científica básica não é despropositada. Optou-se por este tipo de pesquisa, como de preferência estatal, em contraposição à aplicada, em virtude da natureza genérica da primeira, menos comprometida com resultados e objetivos específicos.

§7º Pesquisa científica básica se caracteriza, tradicionalmente, pelo trabalho teórico ou experimental desprovido (i) de qualquer aplicação futura e específica, (ii) de qualquer resultado socialmente aproveitável. Ao contrário da pesquisa aplicada, seu desenvolvimento/realização independe de qualquer

Tavares, Direito Constitucional Econômico, 2. ed, São Paulo: Método, 2006).

15 Op. cit., p. 8.

estudo preliminar quanto aos seus impactos/resultados na/para a sociedade. Ressalte-se, contudo, que se trata de pesquisa científica e não tecnológica.

§8º Em outras palavras, o elemento fundamental da pesquisa científica básica é a sua plena liberdade. A ela aplicar-se-ia a máxima “a ciência pela ciência”. Esta característica conceitual estaria plenamente ajustada à natureza liberal da Constituição de 1988, pois não se restringe o apoio estatal à realização de uma pesquisa científica básica. Seu elemento norteador é a possibilidade de se obter eventual avanço do conhecimento humano, não a certeza e, tampouco, a probabilidade (desse avanço). O possível resultado social, para fins de definição de pesquisa científica básica, é uma variável de menor importância, assim como o resultado que aquela pesquisa terá no progresso da ciência.

§9º Acrescente-se, contudo, que, em virtude da parte final do §1º, do art. 218, da CB, a pesquisa científica básica deverá objetivar o bem público e o progresso da ciência. Houve, aqui, uma alteração conceitual de natureza constitucional. Dessa maneira, à definição apresentada anteriormente, será imperioso, no Brasil, acrescentar, como finalidades vinculadas da pesquisa científica básica: (i) o bem público, e; (ii) o progresso da ciência. Estas variantes, como se percebe, restringirão a promoção da pesquisa científica básica por parte do Estado brasileiro.

§10 Restou revelado, portanto, um aparente distúrbio na harmonia que deveria haver entre a noção tradicional de pesquisa científica básica e as obrigações e responsabilidades do Estado.

§11 Neste ponto, parece ter havido um influxo marcante do republicanismo, cuja máxima é a atuação do Estado em prol do interesse público¹⁶. Mas não apenas isto. Justifica-se, igualmente, essa opção constitucional em virtude de um elemento fático da realidade brasileira, qual seja, a finitude dos recursos orçamentários. ainda mais no caso brasileiro, cujo orçamento encontra-se, em grande parte, comprometido com a necessidade de se obter superávit primário e com políticas de cunho sócio-assistencial.

§12 Outro aspecto, dentro dessa temática, diz respeito a saber qual seria o critério de alocação de recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento tecnológico e à pesquisa científica no âmbito da pesquisa científica básica, posto que várias opções possam ser de interesse público e acarretar no progresso da ciência.

§13 Justifica-se, ainda, a vinculação realizada constitucionalmente, pela perspectiva fiscalizadora, já que qualquer destinação de dinheiro público estará sujeita à verificação de sua legitimidade por partes dos órgãos e instituições vocacionados a esse objetivo (Ministério Público, Tribunal de Contas, comissões parlamentares de inquérito, controladorias, etc.).

§14 Um exemplo de atuação dos órgãos de fiscalização, quanto ao dispêndio realizado pelo Poder Público para fomentar a pesquisa científica e tecnológica e, também, a capacitação dos recursos humanos, pode ser encontrado no Acórdão TCU 562/2003, em que se determinou o ressarcimento do valor concedido pelo Estado, a título de bolsa de estudos, a particular que foi estudar no estrangeiro. O motivo do ressarcimento foi o não retorno deste

16 O fato de poder-se encontrar governos formalmente republicanos com baixo compromisso ético-republicano não infirma a idéia apresentada.

ao Brasil, uma vez finalizado o doutoramento. Pode-se perceber a relação que há de existir entre o dispêndio de recursos públicos e a produção de benefícios em prol da sociedade brasileira no seguinte excerto do voto do Min. rel. UBIRATAN AGUIAR:

“Não se deve perder de vista que o interessado teve seus estudos financiados com recursos públicos. A contrapartida era o cumprimento das obrigações assumidas para o recebimento da bolsa. A principal delas constituía, sem dúvida, a utilização dos conhecimentos adquiridos no país, em benefício da sociedade brasileira, que foi quem custeou o seu curso. E isso não aconteceu neste caso, em que, muitos anos após a conclusão de seu doutorado, o interessado ainda se encontra residindo nos Estados Unidos.” (TCU, processo n. 011.090/2000-6).

I.1. Pesquisa científica básica e o direito ao desenvolvimento

§15 Na trilha de uma justificação desse olhar constitucional privilegiado para a pesquisa básica, poder-se-ia bem compreendê-lo ao perceber que, não se pretendendo obter, necessariamente, resultados econômicos, neste tipo de pesquisa, poderia ela quedar marginalizada pelo agente privado, o qual tenderia optar pela pesquisa científica aplicada, quiçá economicamente mais proveitosa.

§16 De outro lado, não há como desconsiderar as questões práticas que se colocam, tal como a referida finitude dos recursos orçamentários estatais, que fazem com que o Estado tenha de adotar algum critério para definir como e onde serão aplicados estes recursos. Daí entender-se o porquê de o legislador constituinte ter feito menção, ao final do §1o do artigo transcrito, ao interesse público e ao progresso científico. São vetores que devem ser

considerados pelo Estado em sua atuação no âmbito da pesquisa científica básica.

§17 De qualquer forma, ainda que o legislador constituinte originário houvesse se omitido, há outras proposições constitucionais que seriam suficientes para nortear a alocação de recursos orçamentários na pesquisa científica básica, especificamente falando, a previsão do direito ao desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais.

§18 Já foi visto que o direito ao desenvolvimento encontra-se previsto no art. 3º, II, da CB.

§19 O direito à redução das desigualdades sociais, por sua vez, encontra-se logo abaixo ao direito acima, mais precisamente no art. 3º, III, da CB.

§20 Ou seja, o Estado estaria jungido a tais direitos quando da distribuição dos recursos para eventuais propostas de realização de pesquisa científica básica. Frise-se, por fim, quanto a este tema em específico, que não se pode alegar que ambos os direitos não apresentam eficácia imediata. Como bem afirma GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA:

“O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional, de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes da União que, nesta direção, não podem se furtar a agirem, dentro de suas respectivas esferas de competência, na direção da implementação de ações e medidas, de ordem política, jurídica ou irradiadora, que almejem a consecução daquele objetivo fundamental.” (Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico Nacional, São Paulo: Método, 2004, p.67, grifos ora inseridos).

§21 Portanto, ainda que possa se afigurar como um contra-senso com o conceito tradicional, as pesquisas científicas básicas que vierem a contar com a participação estatal haverão de passar por um estudo preliminar, com vistas a aferir quais os resultados a serem produzidos por esta, se tais promoverão o bem público, e, também, a probabilidade de este resultado se ver produzido. Pode-se dizer, então, que a pesquisa científica básica desenvolvida pelo Estado apresenta, em alguma medida, contornos de pesquisa científica aplicada, pelos comandos constitucionais analisados.

I.2. Pesquisa tecnológica e finalidade específica

§22 Dispõe o art. 218, §2º, da CB, que:

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

§23 A primeira cautela que há de se ter quando da leitura do dispositivo acima é que a pesquisa tecnológica a que se faz menção é a promovida pelo ente estatal e não a promovida pelo particular, pelo agente privado. É o Estado (conforme determina o caput do dispositivo) que há de direcionar a sua pesquisa tecnológica para os fins sociais indicados pela norma constitucional transcrita. A eventual imposição, ao particular, quanto atue com recursos exclusivamente privados, de que a sua pesquisa tecnológica tenha, também, uma destinação social específica, qual seja, a solução dos problemas brasileiros em âmbito nacional ou regional, é mais delicada, tendo em vista o já mencionado princípio da livre iniciativa (ainda que mitigado pela busca da promoção social). Eventual benefício social, ocasionado pela pesquisa tecnológica promovida pelo agente privado, não deixará de ser uma mera

externalidade¹⁷ positiva, fora do propósito principal da empresa, que é obter competitividade no mercado, por meio de inovações e/ou atualizações de seus produtos.

§24 Ademais, cumpre distinguir a chamada pesquisa científica (anteriormente tratada na vertente da pesquisa científica básica) da aqui analisada pesquisa tecnológica. A primeira é um ato eminentemente acadêmico, responsável, nos países desenvolvidos, por 3% das patentes obtidas. Já a pesquisa tecnológica é produzida no meio econômico. Trata-se, enfim, de uma ação econômica, cuja finalidade maior é elevar a competitividade do produto, fazer com que o agente privado que a desenvolva obtenha um maior market share¹⁸. As pesquisas tecnológicas respondem por 97% das patentes, em países desenvolvidos, e 100% em países subdesenvolvidos¹⁹. Em regra, quando o Estado, no Brasil, realiza tais pesquisas, o faz por meio de Empresas Estatais ou State Owned Enterprises – SOE's (que abarcam também as sociedades de economia mista). Um exemplo paradigmático é o da Petrobras, a qual é detentora da mais avançada tecnologia para prospecção de petróleo em grandes profundidades.

§25 Outro exemplo de empresa abarcada pelo preceptivo constitucional em

17 Considere-se, aqui, o conceito construído por FÁBIO NUSDEO, consoante o qual a externalidade consiste no “fato de, numa atividade econômica, nem sempre, ou raramente, todos os custos e os respectivos benefícios recaírem sobre a unidade responsável pela sua condução, como seria pressuposto. (...) As externalidades correspondem, pois, a custos e benefícios circulando externamente ao mercado, vale dizer, que se quedam incompensados, pois, para eles, o mercado não consegue imputar um preço.” (Curso de Economia: introdução ao direito econômico, 3ª ed. São Paulo: RT, 2001, p. 151-152).

18 SÔNIA RACY, Geração tecnológica própria. In. O Estado de São Paulo, de 11/10/2004. Disponível em www.clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCOD=155732, acessado em 21/11/06.

19 Idem, *Ibidem*.

questão é a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, criada em 1973, e responsável pelo aumento exponencial da produção agropecuária no Brasil. A sua atuação em muito auxiliou o desenvolvimento da região centro-oeste, reconhecida como um dos mais importantes centros de produção de soja, no mundo, na medida em que tornou possível que uma cultura, típica do clima temperado, se ajustasse ao clima brasileiro, eminentemente tropical²⁰, concretizado os mandamentos constitucionais já mencionados. Trata-se, enfim, de empresa estatal inserida no setor de pesquisa tecnológica, no âmbito agropecuário, cuja atuação em muito contribuiu para melhorar a qualidade destes produtos, tornando-os mais competitivos no âmbito internacional e, por conseguinte, trazendo maiores dividendos para o país e para diversas regiões, como é o caso da região centro-oeste, implementando o princípio constitucional da redução das desigualdades sociais.

§26 Importante frisar, da análise do dispositivo ora comentado, que há um direcionamento, pré-estabelecido, para a realização das pesquisas tecnológicas no Brasil, pelo Estado, a saber, (i) a solução dos problemas brasileiros, e; (ii) o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§27 Atreladas que são, expressamente, à pesquisa tecnológica, tais finalidades deverão de nortear e, de certa forma, limitar a pesquisa a ser desenvolvida ou incentivada pelo Estado brasileiro. O que se quer dizer é que eventual pesquisa tecnológica patrocinada pelo Estado e que supostamente não esteja em sintonia com os objetivos acima mencionados estará eivada

20 Informações disponíveis em:
www.embrapa.br/linhas_de_acao/alimentos/grao_fibra/grao_m7/mostra_documento

de inconstitucionalidade, estando sujeita a eventual controle por parte do Poder Judiciário.

§28 Esta previsão constitucional, ademais, impõe ao Estado um maior ônus argumentativo quando da edição de atos normativos procurando incentivar este ou aquele segmento, esta ou aquela pesquisa tecnológica. Enfim, a motivação de seus atos haverá de ser cautelosa, expondo qual a importância da pesquisa tecnológica a ser promovida para a solução dos problemas brasileiros e para o sistema produtivo nacional e regional. Um exemplo de eventual pesquisa tecnológica encampada pelo Estado brasileiro e que estaria sujeita a um controle de constitucionalidade por parte do Judiciário seria o caso de pesquisa tecnológica que buscasse desenvolver motor automotivo específico para o inverno típico de países nórdicos. Uma pesquisa deste porte, salvo pelo interesse de exportação, guarda pouca relação com os problemas brasileiros, e, portanto, não poderia ser considerada constitucional em face tanto do art. 218, §2º, da CB, como da vocação social do Estado e da escassez de recursos públicos.

§29 De outra banda, poder-se-ia argumentar que a finalidade prevista no dispositivo constitucional em questão é amplamente aberta. A pesquisa tecnológica encampada pelo Estado poderia ser realizada em um número infinito de áreas e, ainda assim, justificar-se perante a finalidade esposada pelo dispositivo estudado neste tópico. O principal argumento para justificar tal ponto de vista seria aquele que considerasse como o maior problema brasileiro a sua disparidade social e econômica. Nesse sentido, qualquer pesquisa tecnológica que pudesse tornar o país mais competitivo no mercado internacional e, desta feita, atrair dividendos, poderia ser desenvolvida pelo Estado.

§30 A principal consequência desta interpretação seria hipertrofiar o exercício da discricionariedade por parte do Executivo e, desta feita, dificultar eventual controle judicial de dispêndio orçamentário no setor de P&D e de C&T. A atuação do Estado na pesquisa tecnológica passaria a ser ato de governo (*gubernaculum*²¹), político, e a única forma de controle seria a realizada, posteriormente, nas urnas.

§31 Esta interpretação, embora aprioristicamente atraente, apresenta uma séria falha, qual seja, a de inutilizar, plenamente, a redação do art. 218, §2º, da CB. Não se pode, simplesmente, por meio do exercício da hermenêutica constitucional, desconsiderar diretrizes estabelecidas explicitamente. Na medida em que se pretendeu atrelar a pesquisa tecnológica estatal à solução dos problemas brasileiros, há que se evitar a concessão de interpretação extensiva a tal termo, de forma a admitir qualquer tipo de pesquisa tecnológica, levando em consideração apenas a possibilidade de tal pesquisa gerar dividendos para o Brasil e, desta feita, justificando uma “solução de problemas brasileiros” (especificamente a pobreza). Ademais, essa interpretação seria geradora de um alto grau de insegurança nesse campo, já que a discricionariedade por ela desencadeada certamente esbarraria no controle de legitimidade dos atos estatais.

§32 Importante, no entanto, ressaltar que ao estabelecer tais finalidades da pesquisa tecnológica, a Constituição não parece ter estabelecido uma tábua hierárquica das áreas que haverão de ser desenvolvidas tecnologicamente. É dizer, a Constituição não determina que o Estado desenvolva, prioritariamente, v.g., tecnologia agropecuária para, posteriormente, pesquisar tecno-

21 Sobre a distinção entre *gubernaculum* e *jurisdictio* (sindicáveis pelo Judiciário), vide CHARLES HOWARD MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient & Modern*, Ithaca: Cornell University Press, 1977.

logia no segmento da aeronáutica; tampouco estabelece que o setor aeronáutico ou aeroespacial possua preferência em face da pesquisa tecnológica na área da agropecuária. Nesta seara dos problemas brasileiros, retorna-se, portanto, à plena discricionariedade executiva para determinar qual setor terá preferência.

§33 Um exemplo do que foi dito pode ser encontrado no fato do “apagão” elétrico que o Brasil sofreu há alguns anos. O problema, em grande parte, encontra-se no desperdício energético, mas, também, na insuficiência das fontes já existentes perante a demanda energética. Uma solução a esta problemática seria a exploração de novas formas de geração energética, muito embora o potencial hidroelétrico brasileiro seja enorme²². Diante deste contexto, então, poder-se-ia dizer que o Governo brasileiro estaria jungido ao fomento tecnológico do setor elétrico? Tendo em vista a discricionariedade acima mencionada, a resposta seria negativa (ressalte-se que esta conclusão tem validade, apenas, para o âmbito da pesquisa tecnológica. Seu âmbito de incidência não se estende ao foro do fornecimento de energia elétrica, uma vez que tal se afigura como serviço público essencial e que, portanto, há de ser necessariamente disponibilizado, quer seja pelo Estado, quer seja por quem lhe faça às vezes). Poderia o Estado priorizar, por exemplo, a pesquisa tecnológica na área da agropecuária ou no setor aeroespacial. É óbvio, contudo, o ônus argumentativo para motivar tais pesquisas e o risco de o Governo brasileiro se ver responsabilizado nas urnas, por meio do controle democrático.

§34 Este é um aspecto importante da questão da pesquisa tecnológica

22 Desconsidere-se, neste esforço argumentativo, as importantes implicações ambientais desta peculiar forma de geração de energia.

pelo Estado e cumpre deixá-lo consignado: a Constituição determina que a pesquisa tecnológica tenha como propósito os problemas brasileiros e o aumento do sistema produtivo nacional e regional; contudo, dentro daquilo que se afigura como problema brasileiro, a Constituição não estabelece prioridades, fazendo-se aberta e sujeita a compreensões variáveis.

§35 Uma vez estabelecido este ponto, cumpre, agora, analisar algumas leis sobre pesquisa tecnológica, procurando verificar sua constitucionalidade em face deste art. 218, §2º, da CB.

I.2.1. Lei n. 11.196, de 21/11/05

§36 A Lei n. 11.196/05, conhecida também como Lei do Bem, institui, basicamente, o Regime de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP, e o Programa de Inclusão Digital.

§37 Quanto ao REPES, pretende-se fomentar o desenvolvimento tecnológico de softwares. Esta é a redação do art. 2º da Lei ora analisada:

“É beneficiária do Repes a pessoa jurídica que exerça exclusivamente as atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação, cumulativamente ou não, e que, por ocasião da sua opção pelo Repes, assuma compromisso de exportação igual ou superior a 80% (oitenta por cento) de sua receita bruta de venda de bens e serviços.” (grifos ora inseridos).

§38 Adianta-se, de imediato, que o intuito do presente tópico não é analisar os aspectos tributários desta Lei e, tampouco, as eventuais inconstituciona-

lidades decorrentes destes aspectos. Pretende-se verificar se o objeto desta lei está em consonância com o art. 218, §2º, da CB e, assim, se pode ela constituir um parâmetro “seguro” para a atuação no âmbito da pesquisa tecnológica.

§39 Nesse sentido, pode-se depreender, preliminarmente, que o ato normativo ora mencionado pretende fomentar o desenvolvimento tecnológico de softwares, mas para exportação, como se faz notar pelo condicionamento da concessão de benefícios fiscais à assunção, por parte da pessoa jurídica interessada, do compromisso de exportar 80% ou mais de sua receita bruta. O próprio título do Capítulo I faz menção ao favorecimento às exportações, na medida em que se refere, expressamente, a uma plataforma de exportação.

§40 Esta lei, em grande parte, vem a atender um vetusto anseio político, presente já no governo militar, de transformar o Brasil em uma plataforma de exportação tecnológica, de produtos com maior valor agregado, tal como ocorrera com os tigres asiáticos.

§41 Não se contesta que a transformação do país em uma plataforma de exportação de tecnologia em muito interessa, principalmente em seu aspecto econômico. Contudo, resta saber se este elemento é suficiente para justificar sua constitucionalidade perante o critério “solução dos problemas brasileiros e [partícula aditiva, resalte-se] para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”.

§42 Quanto à segunda parte, não há dúvida de que tal previsão fomenta o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (plataforma de exportação). A questão torna-se mais polêmica quanto “à solução dos problemas brasileiros”. Isto porque não se pode conceder a esta uma inter-

pretação que leve em consideração meramente o aspecto econômico de uma pesquisa tecnológica. O aspecto econômico, tal como geração de renda, é simples externalidade de qualquer fator de produção. Uma empresa privada gera renda para comunidade, sem que isso seja o seu objetivo principal (o seu objetivo é obter lucro para os investidores).

§43 Portanto, para que a Lei acima tenha sua constitucionalidade atestada, a produção e desenvolvimento de softwares haverá de atentar para os problemas brasileiros, não se podendo entender que a geração de dividendos econômicos atenda a essa condição (sob pena de nulificação do comando constitucional). A proposta de inclusão digital pode ser suficiente para preencher esta lacuna. Passa-se a ela.

§44 O programa de inclusão digital encontra-se regido pelo capítulo IV, mais precisamente pelos artigos 28, 29 e 30, da Lei do Bem. O intuito destes preceptivos legais, nos termos do art. 28, é facilitar a venda de determinadas unidades de processamento digital; de máquinas automáticas para processamento de dados, digitais, portáteis; de teclado e de mouse, no varejo. Em outras palavras, pretende-se, por meio disto, facilitar o acesso da população a este tipo de tecnologia.

§45 Certamente que, por meio desta iniciativa, ademais de se promover o acesso e contato com essas tecnologias, pretende-se motivar o interesse da população a tais tecnologias. Ou seja, fomenta-se a inclusão digital e a futura capacitação técnica dos profissionais das mais diversas áreas da economia.

§46 Contribuindo para a formação de pesquisadores, há a proposta do REPES, que cria mercado de trabalho para o recurso humano, com capaci-

tação técnica. Resolve-se, assim, outro grande problema brasileiro que é a falta de capacidade do mercado brasileiro em absorver pesquisadores profissionais, os quais não de se arvorar no setor público. Esta questão será tratada abaixo, mas, de qualquer forma, já se deixa consignado que o incentivo ao desenvolvimento e produção de softwares tem sua constitucionalidade atestada exatamente por gerar uma maior integração entre o setor privado e pesquisadores, o que sempre se apresentou como um problema nacional.

I.2.2. Lei n. 10.973, de 02/12/04

§47 A Lei n. 10.973, de 02/12/04, também conhecida como lei de Inovação, procura estabelecer formas de oferecer incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. As formas previstas de incentivo serão analisadas em tópico específico. Este subtópico, em particular, pretende analisar a constitucionalidade de algumas de suas previsões, em face do art. 218, §2º, da CB.

§48 O primeiro dispositivo merecedor de análise é o seu art. 3º:

“A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.” (grifos ora inseridos)

§49 Para a análise de constitucionalidade²³ deste dispositivo, importa,

23 O significado de aliança e cooperação e sua relação com as categorias próprias do Direito administrativo não serão objeto de estudo aqui.

apenas, a sua parte final, grafada em itálico. De pronto, pode-se perceber que as condicionantes constitucionais à pesquisa tecnológica (em que haja, frise-se, a participação estatal) não se encontram satisfeitas. Não há menção à (i) solução dos problemas brasileiros e, tampouco, (ii) ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§50 Outro dispositivo merecedor de estudo é o art. 5º:

“Ficam a União e suas entidades autorizadas a participar minoritariamente do capital da empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para a obtenção de produto ou processos inovadores.” (grifos ora inseridos).

§51 Aqui, também, há total ausência de qualquer dos elementos constitucionais. Neste preceptivo, o projeto tecnológico buscará, apenas, a obtenção de produto ou processo inovador, e não a obtenção de produto ou processo inovador que solucionem problemas brasileiros e desenvolvam o sistema produtivo nacional e regional. Transforma o Estado em agente que busca apenas o lucro e coloca-o ao lado do agente econômico privado, propugnando por uma mera participação societária sem qualquer qualificação outra que não a econômica. A solução, aqui, seria uma leitura “constitucionalmente adequada”, o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial (da parcela não constitucionalmente comprometida) sem redução de texto, mantendo-se a norma para as hipóteses constitucionalmente admitidas e retirando sua incidência das hipóteses não acolhidas pela CB.

§52 Em terceiro lugar, tem-se o art. 8º:

“É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços compa-

tíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.”

§53 Outra vez mais o legislador ordinário se olvidou das limitações constitucionais. A Instituição Científica e Tecnológica – ICT, enquanto ente da Administração Pública (nos termos do art. 2º, da Lei de Inovação) também está jungida aos ditames constitucionalmente previstos para a realização de pesquisa tecnológica. Portanto, a prestação de serviços acima aventados somente será constitucionalmente admissível se, e apenas se, a pesquisa tecnológica visar a solucionar problemas brasileiros e desenvolver o sistema produtivo nacional e regional.

§54 Neste mesmo mal também incide o art. 9º da Lei de Inovação:

“É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas.”

§55 Eventuais acordos de parceria estão, também, condicionados às duas finalidades constitucionais previstas no art. 218, §2º, da CB.

§56 Percebe-se, da leitura de todos os artigos acima, que houve um grotesco lapso em relação aos comandos constitucionais, por parte do legislador ordinário. Um único dispositivo se afigura mais consentâneo com as exigências constitucionais, a saber, o art. 19:

“A União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros,

humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional.” (grifos ora inseridos).

§57 Houve, aqui, uma preocupação cristalina com as necessidades nacionais, algo que não havia ocorrido em nenhum outro dispositivo dos acima comentados. No que se refere à cognição de quais seriam as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, a tarefa de sua definição ficou a cargo de regulamento.

§58 O suposto regulamento que viria para disciplinar esta questão, o Decreto n. 5.563, de 11/10/05, todavia, remeteu a competência para a definição dessas prioridades aos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

I.3. Capacitação de recursos humanos

§59 A Constituição de 1988, como não poderia deixar de ser, destinou atenção à necessidade de se formar material humano apto a realizar pesquisa científica e tecnológica e, desta feita, promover o desenvolvimento científico tecnológico e científico da nação. O primeiro dispositivo sobre o tema é o art. 218, §3º, cuja redação é a seguinte:

“O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.”

§60 Para fins de melhor estudo deste dispositivo, cumpre desmembrá-lo em dois. A primeira parte diz respeito à (i) formação de recursos humanos nas

áreas de ciência, pesquisa e tecnologia. A segunda parte, presente na oração final do preceptivo acima, se refere à (ii) concessão de meios e condições especiais de trabalho.

I.3.1. Formação de recursos humanos

§61 No que diz respeito à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, a iniciativa estatal se fez sentir por meio da criação de órgãos responsáveis pela concessão de bolsas-auxílio de pesquisa científica e tecnológica, que fomentariam a formação de recursos humanos no Brasil. O maior exemplo desta iniciativa é o CNPq, atualmente denominado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, criado em 1973 e, então, encabeçado pelo almirante Álvaro Alberto.

§62 No âmbito dos Estados-membros, foram criados, por exemplo, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), que concede bolsas e propicia a realização de estágios técnicos e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

§63 Esta última, de 2004 até outubro de 2006, concedeu US\$ 583.561.879,00, envolvendo concessões de bolsas para exercícios futuros²⁴. A título de curiosidade, a Fapesp apresenta, ainda, uma linha de pesquisa relacionada ao tema de políticas públicas, a qual, certamente, tem como intuito promover o bem público.

§64 Frise-se que, nada obstante estas iniciativas que buscam fomentar a capacitação de futuros pesquisadores, um problema se afigura mais difícil

24 Disponível em [www.fapesp.br/materia.php?data\[id_materia\]=1539](http://www.fapesp.br/materia.php?data[id_materia]=1539), acessado em 22/11/06.

que a mera formação de recursos humanos, a saber, como fazer com que os pesquisadores sejam absorvidos pelo segmento privado. A realidade brasileira é a de o Estado como o grande empregador destes pesquisadores²⁵. Cabe ao pesquisador brasileiro se refugiar nas Universidades Públicas (as Universidades Privadas tem pouca participação na contratação de pesquisadores altamente qualificados) e/ou em empresas estatais.

§65 Isto não está a significar que as empresas privadas não contratem pesquisadores e desenvolvam as suas próprias linhas de pesquisa. Tal ocorre, mas em pequena escala. Duas são as justificativas para tanto. A primeira é a condição das empresas brasileiras, que, em sua grande maioria, são de pequeno ou médio porte, e que preferem importar tecnologia a desenvolver suas próprias. Em regra, as grandes empresas são ex-estatais ou multinacionais, sendo que estas últimas possuem pouca relação com determinado país e, quando há, tal relação se dá apenas com o país em que funciona a sua matriz, sendo que, na grande maioria, o profissional será enviado para a central de desenvolvimento tecnológico que, inevitavelmente, se situará no estrangeiro. A segunda condição, amplamente correlacionada com a primeira, é o fato de as empresas brasileiras optarem mais pela atualização de produtos e processos²⁶ do que primarem pela inovação, propriamente dita, o que torna o pesquisador brasileiro mal-utilizado.

§66 Buscando contornar esta realidade, a Lei do Bem, já tratada no tópico anterior, ademais do incentivo fiscal concedido a empresas que pretendam atuar como plataforma de exportação de softwares e outras que promovam

25 Cf. KRIEGER, GALEMBECK. *Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma Nova Política para um Mundo Global*. In. www.schwartzman.org.br/simon/scipol/novapol.pdf, acessado em 20/11/2006.

26 Cf. ARRUDA, VERMULM e HOLLANDA, *op. cit.*, p. 8.

e invistam em inovação tecnológica, também pretende subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, devidamente titulados, e que estejam empregados em atividades de inovação tecnológica, por empresas localizadas no território brasileiro. Ou seja, há um duplo sentido nesta previsão: i) fomentar o desenvolvimento tecnológico, no país; ii) facilitar a absorção de pesquisadores, pelo segmento privado brasileiro ou aqui situado. A redação do artigo 21, da Lei 11.196/05, é a seguinte:

“Art. 21. A União, por intermédio das agências de fomento de ciências e tecnologia, poderá subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológicas em empresas localizadas no território brasileiro, na forma do regulamento.

Parágrafo único. O valor da subvenção de que trata o caput deste artigo será de:

- I – até 60% (sessenta por cento) para as pessoas jurídicas nas áreas de atuação das extintas Sudene e Sudam;
- II – até 40% (quarenta por cento), nas demais regiões.”

§67 Importante notar que, à primeira vista, a redação do dispositivo legal acima pode sugerir uma leitura equivocada, a saber, que a concessão de subvenção não está condicionada à realização da pesquisa científica e tecnológica em território brasileiro; é dizer, poderia o pesquisador ser enviado para o estrangeiro, tendo parte da sua remuneração arcada pelo Estado, uma vez que tal subvenção depende, apenas, da presença da empresa em território brasileiro. Por um descuido, o legislador não condicionou expressamente tal benefício à realização desta pesquisa em território brasileiro. Cumpre frisar, aqui, que o descuido diz respeito aos objetivos da lei, qual

seja, o de fomentar o desenvolvimento tecnológico no país e a de facilitar a absorção, também no país, de pesquisadores, pelo setor privado. Não se pode levar, aqui, em consideração o eventual benefício de o pesquisador brasileiro ir para o exterior, trabalhar em multinacionais. Tal situação, sem embargo, já ocorre e independe do benefício estatal (subvenção). Portanto, não é esse o interesse público almejado pela lei e pela subvenção.

§68 Nada obstante este temor, justificável, o art. 21, da Lei do Bem, já se encontra devidamente regulamentado pelo Decreto n. 5.798, de 07/06/2006, o qual disciplinou os artigos 17 a 26 do mencionado ato normativo. É o seu art. 2º que pacifica a polêmica, ao considerar:

III – pesquisador contratado: o pesquisador graduado, pós-graduado, tecnólogo ou técnico de nível médio, com relação formal de emprego com a pessoa jurídica que atue exclusivamente em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica; e

IV – pessoa jurídica nas áreas de atuação das extintas Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM: o estabelecimento, matriz ou não, situado na área de atuação da respectiva autarquia, no qual esteja sendo executado o projeto de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.” (grifos ora inseridos).

§69 Percebe-se que a resposta à polêmica não se encontra na definição de pesquisador contratado, mas sim no que se considera pessoa jurídica atuante nas áreas da extinta SUDENE e SUDAM, e que receberá a subvenção para contratar pesquisador, a saber, pessoa jurídica que execute o projeto de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nestas áreas regionais. Este mesmo raciocínio há de ser aplicado para a hipótese do art. 21, II, da Lei do Bem, que permite a concessão de subvenção de até

40%, nas demais regiões. Ou seja, este dispositivo dissipa, por completo, a dúvida quanto à possibilidade de a empresa estrangeira contratar pesquisador brasileiro, com subvenção estatal, para que este atue fora do Brasil.

§70 Pode, muito bem, corroborar este ponto de vista o MS n. 24.519-1/DF, em que o STF confirmou a decisão do TCU que impunha a determinado pesquisador, embora na área acadêmica, o dever de ressarcir os cofres públicos com os valores referentes à bolsa de estudos que havia recebido do CNPQ, para realizar mestrado e doutorado no exterior. O motivo do ressarcimento foi o seu não retorno ao Brasil, após o término de seu doutorado.

§71 Dois pontos não de ser ressaltados. O primeiro diz respeito à existência de regulamento do CNPq determinando o retorno ao Brasil de eventual pesquisador agraciado com bolsa de estudos. O segundo ponto é a inexistência de prazo temporal para este retorno, bem como as condições para este retorno, no regulamento. Este ponto é relevante, na medida em que o impetrante havia retornado ao país, ainda que depois de 11 anos de sua defesa do doutorado.

§72 O STF, instado a se manifestar, por meio do então Min. rel. EROS ROBERTO GRAU, expressou o seguinte ponto de vista:

“O custeio de bolsas de estudo no exterior é justificável na medida em que ao País sejam acrescidos os frutos resultantes do aprimoramento técnico-científico dos nacionais beneficiados. Daí porque não se admite que o beneficiário de recursos públicos para o custeio de seus estudos no exterior lá fixe residência, buscando colocação no mercado de trabalho, sem compensar a sociedade brasileira, que financiou a sua formação. (...). Não há, destarte, fundamento nenhum que justifique o entendimento de que a obrigação

de retorno do beneficiário ao País, findo o período de concessão da bolsa, poderia ocorrer a qualquer tempo. Interpretação dessa ordem não presta acatamento ao interesse público, de modo que o retorno do impetrante ao Brasil onze anos após o encerramento do benefício não afasta a responsabilidade de ressarcimento do erário.” (STF, MS n. 24.519-1/DF, Min. rel. Eros Grau, DJ de 02/12/2005; grifos inseridos).

§73 O que importa notar da decisão do STF é a menção à figura do interesse público, a qual serviu para afastar o argumento do impetrante, qual seja, a de que havia retornado ao país, ainda que 11 anos após, e que também pode ser erigida para defender a inconstitucionalidade da subvenção pública à empresa que empregue pesquisador brasileiro, mas que o envie para o estrangeiro, em virtude de os resultados da pesquisa realizada pelo nacional serem auferidos no exterior e não pela sociedade brasileira que responde pela subvenção estatal.

1.3.2. Condições especiais de trabalho

§74 Cabe, agora, analisar a segunda parte do art. 218, §3º, da CB, no qual se prevê a concessão de meios e condições especiais de trabalho para os que atuam na área de ciência, pesquisa e tecnologia. A importância desta análise se justifica pela existência do art. 7º, XXXII, da CB, o qual assegura como direito dos trabalhadores:

“proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos.”

§75 Pode-se concluir validamente que há uma conflituosidade (aparente, ao menos) entre os dispositivos ora analisados, tendo em vista que o art. 218,

§3º, da CB, privilegia os profissionais que atuam na área de ciência, pesquisa e tecnologia. Ou seja, cria uma distinção. Cumpre, agora, verificar qual a consequência desta oposição.

§76 A primeira seria a declaração de inconstitucionalidade de uma das duas previsões constitucionais. Para tanto, é certo, seria preciso reconhecer que a Constituição de 1988 estabelece uma tábua hierárquica entre suas normas. Nesta hipótese, não seria um despautério considerar que o art. 7º, XXXII, da CB, teria prevalência hierárquica sobre o art. 218, §3º, da CB, em razão de o primeiro se afigurar no Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o qual estaria protegido pelo art. 60, §4º, IV, da CB, o qual configura como cláusula pétrea (previsões não sujeitas à alteração), os direitos e garantias individuais e que são direitos e garantias previstos no mesmo título.

§77 Tal tese, contudo, não encontra guarida constitucional, em virtude de o próprio Supremo Tribunal Federal não admitir a existência de “normas constitucionais inconstitucionais”:

“A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida. Na atual Carta Magna ‘compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição’(art. 102, caput), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas

para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação às outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas.” (STF, ADIn n. 815-96/DF, Min. rel. Moreira Alves, DJ de 10/05/1996. Grifos ora inseridos).

§78 Verifica-se, inclusive, que na última parte da ementa acima transcrita, o STF afasta, peremptoriamente, a linha argumentativa supratecida, qual seja, de que a inserção do art. 7º, XXXII, da CB, como norma de intangibilidade, seria um indício de superioridade constitucional em face de outras normas constitucionais.

§79 É preciso trilhar outros caminhos. Nesse sentido, poder-se-ia considerar o art. 218, §3º, da CB, como uma singela exceção à previsão geral do art. 7º, XXXII, também da CB. Tratar-se-ia, assim, de uma restrição à previsão normativa do art. 7º, XXXII, da CB. Tal restrição, realizada pela própria Constituição, no âmbito dos Direitos Individuais, é alcunhada como restrição imediata. Sobre o tema, Gilmar Ferreira Mendes, com muita propriedade, pontua que:

“Os direitos individuais enquanto direitos de hierarquia constitucional somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (restrição imediata) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata).” (MENDES, COELHO,

BRANCO, *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*, 1ª ed., 2ª tir. Brasília: Brasília Jurídica, 2002).

§80 Encerrando o assunto, o regime constitucional do Direito da Ciência e Tecnologia, no que se refere à possibilidade ou não de diferenciação de trabalho manual, técnico e intelectual, é diverso do regime constitucional dos direitos sociais (capítulo II, do Título II – dos direitos e garantias fundamentais), na medida em que, sim, admite a concessão de meios e condições especiais. Não há hipocrisia constitucional neste ponto.

I.4. Fomento legal de investimento empresarial em pesquisa e criação de tecnologia

§81 Consoante o comando do art. 218, § 4º, da CB:

“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.”.

§82 Primeiramente, cumpre consignar que este dispositivo, ao contrário dos anteriormente discorridos, tem como âmbito de incidência programado, essencialmente, o setor privado. Se nos preceptivos constitucionais previamente estudados a preocupação centrava-se na atuação, por assim dizer, direta por parte do Estado (salvo o art. 218, § 2º, da CB, o qual prevê, de certa forma, a atuação indireta – normativa – do Estado, no âmbito da pesquisa tecnológica), na área da pesquisa científica e tecnológica, esta nova norma encontra-se vocacionada ao ente privado. O Estado, contudo, não queda excluído desta relação, na medida em que, por meio de leis, buscará

a incentivar, fomentar o agente privado, a investir em pesquisa. A atuação do Estado, neste dispositivo, enfim, é indireta (normativa).

§83 Importa registrar, aqui, que este dispositivo constitucional há de ser aplicado, no tocante à pesquisa tecnológica incentivada pelo Poder Público, concomitantemente ao art. 218, § 2º, já estudado. É dizer, a subvenção carregada pelo Estado, bem como os eventuais benefícios fiscais por ele concedidos, haverão de atentar para as condicionantes previstos no dispositivo mencionado. É dizer, a pesquisa tecnológica, promovida por agente privado, deverá dirigir-se, necessariamente, para (i) a solução dos problemas brasileiros e (ii) para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§84 Nesse diapasão, o art. 219 reforça que o Estado, ao estabelecer incentivos para o segmento econômico, na área tecnológica, deverá objetivar a autonomia do país, o que deve ser compreendido a partir das condicionantes acima indicadas.

§85 Tem-se, como principal lei de incentivo à pesquisa científica e tecnológica realizada por empresas, a Lei do Bem, Lei n. 11.196, de 21/11/05, e sobre a qual já se tratou sucintamente acima. Este ato normativo, em específico, pretende incentivar a pesquisa tecnológica por meio da concessão de benefícios fiscais. Em regra, esta é a forma preferida pelo Poder Público para fomentar e estimular a pesquisa tecnológica²⁷.

²⁷ Atestando a veracidade do que foi mencionado no parágrafo anterior, tem-se a Lei n. 8.010, de 29/03/1990, a qual dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. Seu art. 1º prevê a isenção de alguns tributos: "São isentas dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e do adicional ao frete para renovação da marinha mercante as importações de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica." (grifos ora inseridos).

§86 Há, contudo, algumas exceções a esta diretriz. E a Lei n. 10.973, de 02/12/04, denominada Lei de Inovação (também já mencionada), é uma delas. Diversas são as formas ali contidas de apoio estatal ao agente particular (muito embora a preferência da lei seja pelas entidades privadas sem fins lucrativos).

§87 O art. 3º, caput, por exemplo, prevê a realização de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais²⁸. O art. 4º, II, por sua vez, admite que empresas nacionais utilizem os laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes, das Instituições Científicas e Tecnológicas - ICT (órgão ou entidade da administração pública).

§88 Outro dispositivo de importância supina é o art. 6º, em que se permite a transferência, por parte da ICT à empresa nacional, de tecnologia. Permite-se, assim, que a empresa nacional tenha acesso a uma determinada tecnologia e, mais importante, possa trabalhar em cima desta, aprimorando-a, inovando-a.

§89 O art. 9º, por sua vez, permite a atuação conjunta entre a ICT e instituições privadas, com vistas a realizar pesquisa científica e tecnológica, bem como o desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo. Nesse ato, em particular, há a divisão da titularidade da propriedade intelectual e dos

Frise-se, por ora, pouco importar, aqui, o fato de esta isenção ser aplicada apenas para as importações realizadas pelo CNPq, por cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos; é dizer, retirando do seu âmbito de incidência a pessoa jurídica que almeja lucro. O dispositivo transcrito bem demonstra que, como afirmado no texto, o padrão de incentivo, usualmente, utilizado pelo Estado é o da isenção tributária.

28 Este privilégio é constitucional apenas em relação ao âmbito científico e tecnológico, especialmente tendo em vista a EC 6/95, que extinguiu o art. 171, o qual permitia o estabelecimento de benefícios especiais para as empresas brasileiras de capital nacional.

recursos ensejados pela inovação. E esta forma de atuação conjunta, nos termos do art. 19, pode se dar mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura.

§90 Por fim, encerrando a questão do apoio e incentivo às empresas, há, inclusive, a previsão de maior apoio à inovação nas micros e pequenas empresas. Esta é a redação do art. 21:

“As agências de fomento deverão promover, por meio de programas específicos, ações de estímulo à inovação nas micro e pequenas empresas, inclusive mediante extensão tecnológica realizada pelas ICT.”

§91 Este dispositivo, de certa forma, embora de maneira bem abstrata e incerta, se coaduna com a previsão constante do art. 170, IX, da CB, o qual estabelece como um dos princípios da ordem econômica o:

“tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”

§92 Deve ser analisada, ainda, neste tópico, a segunda parte do art. 218, § 4º, da CB, a qual, conforme foi visto, prevê sistema de remuneração que assegure ao empregado, no caso pesquisador, ganhos econômicos decorrentes da produtividade de seu trabalho.

§93 Nesta hipótese, ao contrário do que ocorreu na concessão de meios e condições especiais de trabalho ao pesquisador, não há discrepância entre o regime constitucional da ciência e tecnologia e o regime constitucional geral dos direitos sociais. O porquê disto reside no fato de o art. 7º, XI, prever, como diretriz, a:

“participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei.”.

§94 Este ponto é observado pela Lei de Inovação, na medida em que autoriza a participação do criador, atuante na ICT, nos ganhos econômicos decorrentes de sua invenção. Estes são os termos do dispositivo correspondente:

“Art. 13. É assegurada ao criador participação mínima de 5% (cinco por cento) e máxima de 1/3 (um terço) nos ganhos econômicos, auferidos pela ICT, resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor (...).”.

§95 Outro dispositivo com redação semelhante é o art. 91, da Lei n. 9.279, de 1996, o qual reza que:

“Art. 91. A propriedade de invenção ou de modelo de utilidade será comum, em partes iguais, quando resultar da contribuição pessoal do empregado e de recursos, dados, meios, materiais, instalações ou equipamentos do empregador, ressalvada expressa disposição contratual em contrário.

“§ 1º Sendo mais de um empregado, a parte que lhes couber será dividida igualmente entre todos, salvo ajuste em contrário.

“§ 2º É garantido ao empregador o direito exclusivo de licença de exploração e assegurada ao empregado à justa remuneração.

“§ 3º A exploração do objeto da patente, na falta de acordo, deverá ser iniciada pelo empregador dentro do prazo de 1 (um) ano, contado da data de sua concessão, sob pena de passar à exclusiva propriedade do empregado

a titularidade da patente, ressalvadas as hipóteses de falta de exploração por razões legítimas.

“§ 4º No caso de cessão, qualquer dos co-titulares, em igualdade de condições, poderá exercer o direito de preferência.”

§96 Passa-se, agora, ao estudo da questão do repasse de recursos orçamentários, pelos Estados e Distrito Federal.

I.5. Fomento legal de investimento empresarial em pesquisa e criação de tecnologia

§97 Segundo o art. 218, § 5º, da CB:

“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.”.

§98 A importância deste dispositivo está no fato de o mesmo atuar como uma exceção ao disposto no art. 167, IV, da CB, o qual veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Nesse sentido, o artigo objeto de estudo neste tópico permitiria que esta receita em específico fosse destinada a entidades públicas comprometidas com a pesquisa científica e tecnológica, tais como as fundações de amparo à pesquisa. Sobre este assunto em específico, o STF, na ADIn n. 550-2/MT (e em diversas outras), julgou constitucional norma da Constituição de Mato Grosso que atribui à fundação de amparo à pesquisa deste ente a dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária:

“Tal dispositivo [da Constituição do Estado do Mato Grosso] foi considerado,

quando do julgamento do pedido da medida cautelar, compatível com a Carta da República, visto que o § 5º do art. 218 faculta 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, tais como a fundação mato-grossense.” (STF; ADIn n. 550-2/MS; Min. rel. Ilmar Galvão; DJ de 18/10/02.)

§99 Ressente-se, contudo, ao se ler o art. 218, § 5º, da CB, a ausência da figura do Município e da União. Esta omissão se torna ainda mais injustificável se se levar em consideração o art. 23, V, da CB, o qual afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

“proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.”.

§100 Deixando de lado esta injustificável omissão, que redundaria em verdadeira exclusão, dessas entidades, da exceção prevista no dispositivo constitucional em comento (art. 218, § 5º), o importante é poder notar que, muito embora tal previsão almejasse incentivar os investimentos estaduais no âmbito da P&D, tais continuam relativamente baixos, se comparados ao aporte federal, cujo investimento neste segmento sofreu uma preocupante redução²⁹.

§101 Adiante, tem-se gráfico ³⁰ no qual se constata facilmente a parca participação dos Estados-membros em P&D:

29 Segundo artigo publicado em boletim da Unicamp, Inovação, 1,02% do PIB fora investido pelo Estado, em 2001, em P&D. Em 2004, apenas 0,93% (www.inovacao.unicamp.br/report/news-indicadores050615.shtml, acessado em 23/11/06).

30 Segundo artigo publicado em boletim da Unicamp, Inovação, 1,02% do PIB fora investido pelo Estado, em 2001, em P&D. Em 2004, apenas 0,93% (www.inovacao.unicamp.br/report/news-indicadores050615.shtml, acessado em 23/11/06).

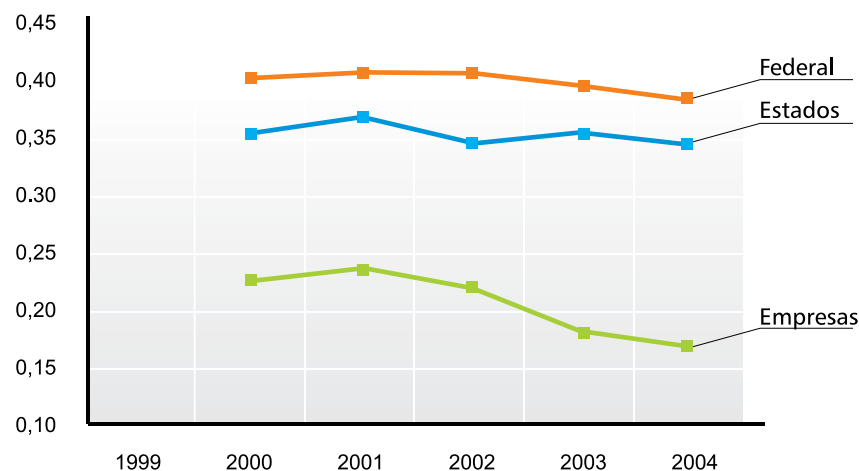


Figura 2. Dispêndios em P&D pelo governo federal, governos estaduais e empresas.
Fonte: MCT

I.i. Segurança jurídica e previsibilidade do comportamento judicial quanto à aplicação das normas referentes à pesquisa científica e tecnológica

§102 Pode-se dizer que, embora haja material em excesso para fomentar eventual controle de constitucionalidade, tendo em vista os critérios constitucionalmente impostos à pesquisa científica e tecnológica encampada pelo Estado ou por ele incentivada, há uma certa relutância de se alçar ao foro judicial questões envolvendo este assunto.

Essa cautela pode estar pautada no senso – equivocado – de que esta matéria afigurar-se-ia como opção discricionária da Administração Pública, não afeita à sindicabilidade por parte do Judiciário. Esta, contudo, conforme foi visto, seria uma conclusão falaciosa.

§103 A maioria das decisões judiciais que se pode encontrar sobre a matéria, em regra, trabalha o assunto de maneira incidental. As lides têm, recorrentemente, como objeto central dúvidas quanto ao regime trabalhista aplicável às fundações de amparo à pesquisa.

§104 Uma série de decisões sobre o assunto também pode ser encontrada no âmbito do TCU. Estas, sem embargo, se preocupam mais com a questão do repasse de dinheiro público, a título de subvenções a agentes privados, a agentes privados sem fins lucrativos ou a pessoas físicas (como de bolsas de estudo).

§105 Em suma, não há grandes subsídios nos tribunais superiores, para antecipar ou aventar quais são os posicionamentos destas cortes quanto à matéria objeto deste estudo³¹.

I.ii. Conclusões quanto ao estatuto constitucional da ciência e tecnologia

§106 O presente trabalho teve como finalidade analisar, especificamente, o Capítulo IV, da Ciência e Tecnológica. Buscou-se, sucintamente, analisar também alguns dispositivos constitucionais presentes em outras partes da Constituição e que mantém relação com os preceptivos do capítulo acima mencionado.

§107 Como elementos positivos do marco constitucional, pode-se apontar o estabelecimento de alguns critérios/diretrizes para a pesquisa científica e tecnológica. No âmbito da pesquisa científica básica de caráter estatal, exige-se que esteja vocacionada ao bem público e ao progresso da ciência. Quanto à pesquisa tecnológica, realizada pelo Estado, deverá se dirigir à solução dos problemas brasileiros e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Estes marcos estabelecidos auxiliam no controle da atuação estatal

31 Cumprido, sem embargo, alertar que há uma importante questão aguardando julgamento no STF, a saber, a ADIn n. 3.526, que questiona alguns artigos da Lei n. 11.105/05, mais precisamente os dispositivos legais sobre os produtos transgênicos.

nestas áreas. Concedem aos interessados a prerrogativa de alçar ao crivo judicial as posturas adotadas pelo Poder Público.

§108 Com base nestes critérios, tornou-se possível realizar um exame preliminar da constitucionalidade de diversos dispositivos de duas importantes Leis que procuram incentivar a pesquisa científica e tecnológica, a saber, a Lei do Bem (Lei n. 11.196/05) e a Lei de Inovação (Lei n. 10.973/04). O resultado geral foi a constatação de um descompasso entre os critérios normativos infraconstitucionais, adotados pelo legislador ordinário, e os critérios constitucionalmente estabelecidos.

§109 Outro ponto positivo foi o incentivo constitucional à formação de pesquisadores e, principalmente, à absorção destes pelo setor privado. É certo que esta absorção foi, efetivamente, implementada pela legislação ordinária.

§110 Do outro lado, como fatores nem tão positivos do marco constitucional sobre a ciência e a tecnologia, está a natureza propositiva de algumas suas normas. Não há a determinação de segmentos a serem, prioritariamente, pesquisados, tampouco os meios como se darão tais pesquisas. Esta natureza das normas constitucionais fez com que houvesse um hiato temporal de quase 16 anos para que normas ordinárias fossem editadas, como é o caso da Lei do Bem e da Inovação Tecnológica.

§111 Ademais, tem-se como ponto negativo derradeiro a adoção de termos tradicionais do meio científico e tecnológico, tal como pesquisa científica básica, aos quais são acrescentados elementos que lhe são, aprioristicamente, estranhos (embora constitucionalmente imperiosos). Tal fato torna obrigatória a realização de uma difícil atividade exegética, ao mesmo tempo

profunda e polêmica, e que, de certa forma, inverte a dita “ordem natural das coisas”. Some-se a abertura dos conceitos trazidos pela Constituição para qualificar esses termos próprios do meio científico e tecnológico.

A.1. Alguns dispositivos do estatuto constitucional da ciência e tecnologia

1. Art. 3º, II: direito ao desenvolvimento nacional;
2. Art. 3º, III: direito à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais e regionais;
3. Art. 5º, XXII: direito à propriedade (relaciona-se com a questão da propriedade intelectual, patentes);
4. Art. 5º, XXIII: função social da propriedade;
5. Art. 7º, XI: participação do trabalhador nos resultados;
6. Art. 7º, XXXII: vedação à distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual;
7. Art. 23, V: competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para promover o acesso à cultura;
8. Art. 170, caput: livre iniciativa como fundamento da ordem econômica;
9. Art. 174: planejamento como elemento meramente indicativo para o setor privado;
10. Art. 218: diretrizes específicas da C&T
11. Art. 219: mercado interno e autonomia tecnológica
12. Art. 225, III: dever do Estado de fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

A.2. Siglas

ADIn: Ação Direta de Inconstitucionalidade

CB: Constituição Brasileira de 1988

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

C&T: Ciência e Tecnologia

DJ: Diário de Justiça

EC: Emenda Constitucional

Fapemig: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

ICT: Instituição Científica e Tecnológica

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

Recap: Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

Repes: Regime de Tributação para Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

Sudene: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Sudam: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

P&D: Pesquisa e Desenvolvimento

TCU: Tribunal de Contas da União

A.3. Referências bibliográficas

ARRUDA, Mauro; VERMULM, Roberto; HOLLANDA, Sandra. Inovação Tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global, São Paulo: ANPEI, 2006.

BARBOSA, Denis Borges (org). Direito da Inovação (Comentários à Lei n. 10.973/04). Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

KRIEGER, Eduardo; GALEMBECK, Fernando. Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma Nova Política para um Mundo Global. In. www.schwartzman.org.br/simon/scipol/novapol.pdf

MCILWAIN, Charles Howard. Constitutionalism: Ancient & Modern, Ithaca: Cornell University Press, 1977.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais, 1ª ed., 2ª tir.. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: introdução ao direito econômico, 3ª ed. São Paulo: RT, 2001.

RACY, Sonia. Geração tecnológica própria. In. O Estado de São Paulo, de 11/10/2004. Disponível em www.clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCOD=155732.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. Direito Fundamental ao Desenvolvimento Econômico Nacional, São Paulo: Método, 2004.

TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico, 2ª ed. São Paulo: Método, 2006.

TEIXEIRA, Mônica; SIMÕES, Janaína. Investimento em pesquisa e desenvolvimento não cresce; esforço federal não detém queda dos Estados e do setor privado. In. www.inovacao.unicamp.br/report/news-indicadores050615.shtml

Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realistas quanto à segurança jurídica

*Carlos Ari Sundfeld*³²

*Rodrigo Pinto de Campos*³³

1. Introdução

A Constituição Federal, em seus artigos 218³⁴ e 219³⁵, apresenta uma série de normas voltadas ao incentivo das atividades de pesquisa científica e tecnológica, bem como à capacitação dos recursos humanos por elas responsáveis, com o intuito de incrementar o desenvolvimento industrial nacional. Em linhas gerais, trata-se do que, no jargão do setor, convencionou-se denominar atividades de “P & D”.

32 Professor da Escola Direito da FGV-SP e da PUC/SP, pela qual é Doutor e Mestre em Direito do Estado. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público. Advogado

33 Advogado. Mestrando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da PUC/SP. Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da USP.

34 CF, Art. 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 delas 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 do 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.

35 CF, Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Para regular os dispositivos constitucionais acima referidos, editou-se a Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (“Lei de Inovação”). Segundo seu art. 1º, dita lei “estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País”.

A análise do diploma em questão permite concluir, inicialmente, que seu objetivo central – instituir políticas governamentais de incentivo às atividades de P & D no Brasil – deve ser alcançado, na visão do legislador, por intermédio da implementação de três eixos principais, que serão explicitados a seguir.

O primeiro deles consiste na realização de um choque de gestão no setor de pesquisa pública. Pretende-se tornar esse ramo de atividade menos engessado às regras do Direito Administrativo tradicional, fazendo com que pesquisadores públicos e instituições às quais eles estejam ligados³⁶ sintam-se motivados a empreender cada vez mais pesquisas, sem o temor de esbarrar em amarras de cunho legal. É o que se vislumbra em dispositivos que prevêem parcerias de entidades estatais com as do setor privado (art. 3º)³⁷, cessão ou compartilhamento de bens estatais com empresas ou entidades que invistam em P & D (art. 4º)³⁸, flexibilização do regime de trabalho

36 Dentre tais instituições, ganham especial relevo na Lei as chamadas Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT, definidas no art. 2º, V como “órgãos ou entidades da administração pública que tenham por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico e tecnológico”.

37 Art. 3º. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.

38 Art. 4º. As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: I – compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação

de pesquisadores públicos para facilitar sua atuação em P & D, tanto em entidades do setor público quanto do setor privado (art. 9º, § 1º³⁹; art. 14⁴⁰; art. 15⁴¹) e contratação de pesquisas com o setor privado (art. 20)⁴².

Uma segunda vertente que pode ser apontada na Lei de Inovação diz respeito ao fomento estatal a empresas privadas que investem em P & D. Nesse sentido, as normas que dispõem sobre possibilidade de participação do Estado como sócio minoritário em tais empresas (art. 5º)⁴³, preferência às mesmas nas contratações governamentais (art. 27, IV)⁴⁴ e oferta de financia-

tecnológica, para a consecução de 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 empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite.

39 Art. 9º. É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas. § 1º. O servidor, o militar ou o empregado público da ICT envolvido na execução das atividades previstas no caput deste artigo poderá receber bolsa de estímulo à inovação diretamente de instituição de apoio ou agência de fomento.

40 Art. 14. Para a execução do disposto nesta Lei, ao pesquisador público é facultado o afastamento para prestar colaboração a outra ICT, nos termos do inciso II do art. 93 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observada a conveniência da ICT de origem.

41 Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.

42 Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

43 Art. 5º. Ficam a União e suas entidades autorizadas a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

44 Art. 27. Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes: (...) IV – dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

mento (art. 19)⁴⁵. Ademais, deve-se ressaltar a existência de outro poderoso mecanismo de incentivo estatal às empresas que investem em P & D. Trata-se da concessão de vantagens tributárias, previstas nos arts. 17 a 26 da Lei n.º 11.196/2005 (“Lei do Bem”) e regulamentadas por meio do Decreto n.º 5.798/2006.

Finalmente, o terceiro eixo sobre o qual se assenta a Lei de Inovação refere-se à melhoria do marco legal aplicável às atividades de P & D e seu financiamento. Aqui, não se está mais falando de participação exclusiva do Estado como agente indutor de tais atividades, seja na condição de sócio, seja na condição de principal financiador das empresas de P & D. Quer-se fazer menção, diferentemente, à possibilidade de instituição de fundos mútuos de investimento, de natureza privada, objetivando a atração de capitais não-estatais como fonte de financiamento do setor. É o que prevê, expressamente, o art. 23 da Lei⁴⁶.

A partir dessa sistematização dos objetivos traçados pela Lei n.º 10.973/2004, é possível chegar a duas conclusões: de um lado, é facilmente perceptível a imbricação das normas nela contidas com o arcabouço legislativo já existente

45 Art. 19. A União, as ICT e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores em empresas nacionais e nas entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura, a serem ajustados em convênios ou contratos específicos, destinados a apoiar atividades de pesquisa e desenvolvimento, para atender às prioridades da política industrial e tecnológica nacional.

46 Art. 23. Fica autorizada a instituição de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação, caracterizados pela comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários, na forma da Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976, destinados à aplicação em carteira diversificada de valores mobiliários de emissão dessas empresas. Parágrafo único. A Comissão de Valores Mobiliários editará normas complementares sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos fundos, no prazo de 90 (noventa) dias da data de publicação desta Lei.

e ao qual se submete o Poder Público, em diversas matérias: contratações governamentais, regime de pessoal, tributos, orçamento público, questões societárias, fomento, etc.; de outro, observa-se que há uma baixa sintonia entre os dispositivos da Lei e as normas gerais que regulam os diferentes ramos do Direito por ela tangenciados.

Dito de outra forma, em que pese o inegável esforço empreendido pela Lei de Inovação com vistas ao incremento das atividades de P & D no Brasil, o resultado alcançado até o momento foi modesto, na medida em que não se conseguiu articular, a contento, as normas específicas de interesse do setor com as normas gerais em vigor para a Administração.

Nesse sentido, o objetivo do presente estudo é analisar, de maneira mais detida, os reflexos da conclusão acima exposta no campo do Direito Administrativo, com foco no tema das contratações governamentais, a partir, principalmente, de dois dispositivos da Lei n.º 10.973/2004 (art. 20 e art. 27, IV) e de sua confrontação com os ditames da Lei n.º 8.666/1993.

2. Contratação de pesquisas com o setor privado – o art. 20 da Lei de Inovação

O art. 20 da Lei n.º 10.973/2004 dispõe o seguinte:

Art. 20. Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar empresa, consórcio de empresas e entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco

tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador.

§ 1º. Considerar-se-á desenvolvida na vigência do contrato a que se refere o caput deste artigo a criação intelectual pertinente ao seu objeto cuja proteção seja requerida pela empresa contratada até 2 (dois) anos após o seu término.

§ 2º. Findo o contrato sem alcance integral ou com alcance parcial do resultado almejado, o órgão ou entidade contratante, a seu exclusivo critério, poderá, mediante auditoria técnica e financeira, prorrogar seu prazo de duração ou elaborar relatório final dando-o por encerrado.

§ 3º. O pagamento decorrente da contratação prevista no caput deste artigo será efetuado proporcionalmente ao resultado obtido nas atividades de pesquisa e desenvolvimento pactuadas.

O dispositivo, embora bem intencionado, padece do mal a que se fez referência no tópico anterior deste estudo. É dizer, ele contém uma previsão que somente é capaz de surtir efeito prático quando articulada com aquelas constantes do diploma geral atinente à matéria em causa, ou seja, a Lei n.º 8.666/1993 (lei geral de licitações e contratos administrativos).

Deveras, o art. 20 da Lei de Inovação tem o mérito de definir um objeto contratual específico, mas dele não é possível extrair em que condições a contratação ali referida será entabulada. Tratar-se-ia de hipótese de dispensa de licitação? Ou seria caso de inexigibilidade? Ou, ainda, estar-se-ia diante de situação propícia à realização de licitação, do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”? Em tese, todas as alternativas são possíveis? As respostas

a tais questionamentos não decorrem diretamente do texto do art. 20. É preciso, isso sim, examinar em que situações cada uma das hipóteses acima aventadas, previstas na Lei n.º 8.666/1993, tem cabimento.

Uma primeira hipótese é a de que o caso estampado no art. 20 da Lei de Inovação alude a uma situação de dispensa de licitação. O instituto da dispensa, como é cediço, tem lugar quando, embora tecnicamente possível a licitação, introduz-se, por intermédio de lei, uma faculdade à Administração, consistente na realização de contratação direta sempre que verificada a situação expressamente prevista na norma. A própria Lei n.º 8.666/1993 já contempla caso de dispensa envolvendo instituição de pesquisa. Trata-se do art. 24, XIII, cuja redação é a seguinte:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Assim, pode-se concluir que, se o objeto contratual amoldar-se às definições constantes do art. 20 da Lei de Inovação, e a empresa a ser contratada enquadrar-se na hipótese do art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/1993, tal objeto será contratado com dispensa de licitação.

Uma segunda hipótese possível é proceder à contratação do objeto referido no art. 20 da Lei de Inovação com inexigibilidade de licitação. Trata-se de solução que terá cabimento quando o objeto a ser contratado (cuja

características deverão necessariamente ser aquelas previstas no dispositivo da lei) seja dotado de elevado grau de especificidade, fazendo com que a realização de certame licitatório não seja a opção mais adequada à consecução do interesse público. Pode estar-se diante de caso em que a proposta técnica, além de correr o risco de ser julgada segundo critérios inadequados, demandaria, para sua elaboração, o dispêndio de elevada quantidade de recursos, tornando injustificável a licitação. Em síntese, pode não haver competição possível quando o que está em jogo é a realização de pesquisa envolvendo risco tecnológico, para solucionar problema técnico específico ou obter produto ou processo inovador. Restando configurada essa situação, a licitação será inexigível.

A terceira hipótese possível é a de contratação do objeto descrito no art. 20 da Lei de Inovação com licitação. Nesse caso, em virtude da complexidade do objeto a ser licitado (“realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento, que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador”), somente dois tipos de licitação poderiam ser ventilados: “melhor técnica” (art. 45, § 1º, II, Lei n.º 8.666/1993) ou “técnica e preço” (art. 45, § 1º, III do mesmo diploma).

Em outros termos, seria preciso pedir aos licitantes uma proposta técnica que tivesse algum conteúdo inovador e que pudesse servir a um exame comparativo idôneo, a fim de propiciar um julgamento o menos subjetivo possível.

Na prática, não é fácil distinguir com precisão as situações de inexigibilidade daquelas em que se deve licitar. A contratação com licitação, ainda mais quando se trata dos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”, é em

regra bastante demorada e recheada de procedimentos burocráticos, que não se coadunam com a celeridade requerida por aqueles que dispõem vultosos recursos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico e necessitam de retorno em seus investimentos.

Por outro lado, apesar da burocracia e da demora que cercam os certames licitatórios, a contratação com inexigibilidade não significa o melhor dos mundos, nem para o Poder Público, nem para o contratado. Essa conclusão decorre, em grande medida, da postura dos órgãos de controle da Administração, notadamente Tribunais de Contas e Ministério Público, cuja atuação tem se caracterizado, cada vez mais, pelo excessivo apego ao formalismo no exame das contratações governamentais. Em outras palavras, a praxe é que tais órgãos vejam com desconfiança a celebração de contratos com inexigibilidade de licitação, ainda que, em muitos casos, demonstre-se ser esse o melhor caminho para a realização do interesse público no caso concreto.

Diante de tal quadro, em que tanto a realização de licitação quanto a contratação com inexigibilidade se vêem cercadas de incerteza quanto à sua efetividade, uma possível solução em prol do aumento da segurança jurídica seria a instituição de uma nova hipótese de dispensa de licitação, envolvendo as contratações do Poder Público cujo objeto seja aquele previsto no art. 20 da Lei de Inovação. Trata-se da mesma saída encontrada pela Lei para os casos de contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida (art. 25 da Lei de Inovação, que introduziu o inciso XXV no art. 24 da Lei n.º 8.666/1993).

Não basta, contudo, instituir hipótese de dispensa de licitação. Faz-se necessário, adicionalmente, criar mecanismos inovadores de condução do procedimento de contratação por parte do Poder Público, evitando-se que o mero enquadramento de uma série de instituições na nova hipótese de dispensa confira ao administrador ampla discricionariedade para escolher aquela que será contratada. É preciso inovar também nesse ponto, estabelecendo-se, por exemplo, um processo de “seleção pública de propostas”, por meio do qual a Administração tenha condições de escolher, dentre todos os interessados em contratar com dispensa de licitação, aquele que mais se preste a atingir o interesse público objetivado pela contratação.

3. Preferência nas contratações governamentais – o art. 27, IV da Lei de Inovação

Outro dispositivo da Lei n.º 10.973/2004 que chama a atenção por sua conexão com o tema deste estudo é o art. 27, IV, cujo teor é o seguinte:

Art. 27. Na aplicação do disposto nesta Lei, serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

IV – dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

A leitura isolada da norma poderia levar a uma série de questionamentos, tais como: quais o sentido e o alcance da expressão “tratamento preferencial”, nela contida? Teria o legislador concebido o dispositivo para abarcar hipótese de contratação sem licitação? Em caso de entendimento diverso,

em que momento do certame licitatório e sob que condições seria possível aplicar tal preferência? Para solucionar o dilema, é preciso conectar o art. 27, IV da Lei de Inovação com outro artigo legal.

Trata-se do art. 3º, § 2º, IV da Lei n.º 8.666/1993, nela introduzido por força da Lei n.º 11.196/2005 (“Lei do Bem”). Confira-se:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

(...)

§ 2º. Em igualdade de condições, com critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

(...)

IV – produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.

É de se chamar a atenção o fato de que sua redação, ao mencionar “empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País”, é idêntica à do art. 27, IV da Lei n.º 10.973/2004. O legislador, ao proceder desta maneira, determinou que o “tratamento preferencial” preconizado pela Lei de Inovação cinge-se, pura e simplesmente, à criação de um novo critério de desempate para as licitações, segundo o qual empresas investidoras em “P & D” seriam beneficiadas.

Todavia, a instituição desse “tratamento preferencial” contido no art. 3º, § 2º, IV da lei geral de licitações é de baixa utilidade prática. A razão é simples: em uma licitação do tipo “menor preço”, como a esmagadora maioria dos certames realizados pela Administração Pública, é praticamente impossível haver empate entre as propostas, tendência acentuada com o desenvolvimento da modalidade de pregão, que, na fase de lances, praticamente acaba com os empates.

Em outras palavras, a aplicação do critério de desempate previsto no art. 3º, § 2º, IV da Lei n.º 8.666/1993 como única materialização do “tratamento preferencial” a ser concedido às empresas que investem em P & D e pretendem contratar com o Poder Público, equivale, em termos práticos, a não se dar preferência alguma, em uma licitação, a tais empresas.

Que alternativas se pode enxergar, então, para fazer com que o privilégio em questão não se limite a um critério de desempate entre propostas? Como fazer para que as externalidades positivas geradas pelo fato de uma empresa investir em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no País possam ser objetivamente medidas quando da realização de uma licitação por parte do Poder Público?

Uma primeira alternativa possível consiste em promover alterações na Lei n.º 8.666/1993, a fim de nela inserir um rol de definições atinentes, pelo menos, aos seguintes temas: a) conteúdo da contratação capaz de gerar benefícios às empresas que investem em P & D, isto é, que tipos de objetos (obras, serviços, compras, alienações, etc.), quando licitados, poderiam ser abarcados pelo privilégio; de pronto, vale sublinhar que não parece interessante tornar o privilégio aberto a todos os objetos previstos na lei de licitações, na medida em que isso poderia levar a casos de inexistência de relação

concreta entre o investimento em P & D realizado pelo licitante e o objeto do contrato por ele almejado; b) valor conferido ao tratamento preferencial, ou seja, com que ênfase o investimento em P & D poderia ser pontuado, em um certame licitatório, comparativamente, por exemplo, ao preço das propostas apresentadas pelos licitantes; c) conceito de “investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no País”, é dizer, que tipos de atividades de P & D tornariam as empresas por elas responsáveis aptas a receber tratamento privilegiado em uma licitação.

Proceder a uma alteração legislativa dessa natureza é um enorme desafio, pois implica uma grande mudança de atitude do Poder Público em relação ao princípio mais rígido, a verdadeira “cláusula pétrea”, da Lei n.º 8.666/1993: o de que as licitações devem ser julgadas, sempre que possível, pelo menor preço. É o que prevê o art. 45, I do referido diploma:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º. Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço – quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.

Com efeito, embora os incisos II e III do mesmo dispositivo da lei prevejam a possibilidade de realização de certames dos tipos “melhor técnica” e “técnica e preço”, o artigo seguinte se encarrega de precisar as poucas situações

em que os mesmos são cabíveis⁴⁷, de modo que, na esmagadora maioria dos certames licitatórios conduzidos pela Administração Pública, é o menor preço da proposta que decide o vencedor. Para derrogar um princípio tão arraigado em nosso ordenamento, é necessário que as novas definições legais acima sugeridas tenham conteúdo bastante concreto, a fim de deixar claro o porquê de, em determinadas situações, ser mais condizente com a realização do interesse público a Administração contratar com um particular que eventualmente não lhe ofereça o preço mais baixo.

Além disso, embora uma alteração como essa, à primeira vista, esteja em linha com a legislação brasileira em matéria de contratações públicas (que prima pela tendência à maior objetivação possível da análise das propostas apresentadas pelos licitantes), é muito difícil, na prática, aglutinar, em uma lei geral, válida para toda a Administração Pública, em todo o território nacional e para uma ampla gama de objetos, todas as hipóteses possíveis de investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País. A objetividade, nesse caso, correria sério de risco de transformar-se em elemento complicador das contratações, uma vez que, surgindo qualquer tipo de investimento em P & D em moldes não previstos na lei, não poderiam ser aplicados os privilégios nela contidos.

Diante das dificuldades levantadas para a implementação de uma alteração de tal monta na lei geral de licitações, uma solução possível seria, à moda do já sugerido no tópico anterior deste estudo, a instituição de novas hipóteses

47 Eis o teor do art. 46, caput, da Lei n.º 8.666/1993: art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

de dispensa de licitação, que contivessem, de maneira pormenorizada, as características dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico capazes de permitir a contratação direta com a Administração Pública. Ao adotar essa saída, o Estado brasileiro estaria sinalizando claramente sua intenção de empreender uma política governamental de apoio às empresas que investem em P & D, na medida em que as mesmas estariam autorizadas a celebrar contratos com o Poder Público sem necessidade de submissão a um procedimento licitatório.

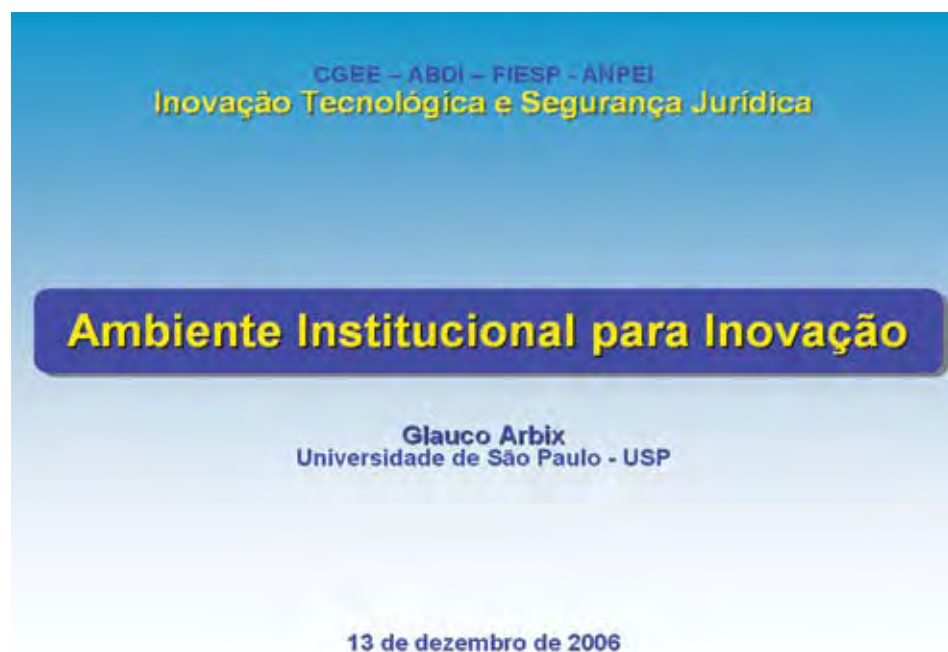
Conforme já referido no tópico anterior, contudo, não se mostraria suficiente a mera criação de novas hipóteses de dispensa de licitação. Caso se fizesse apenas isso, o administrador público teria ampla discricionariedade para escolher a empresa a ser contratada, dentre as várias que poderiam igualmente fazer jus à contratação. Necessário, então, criar métodos inovadores de determinação do contratado, como, por exemplo, a “seleção pública de propostas”, já sugerida neste estudo.

Ao agir dessa forma, a Administração estaria realizando uma interessante mudança de paradigma nos seus procedimentos de contratação, fazendo com que o enquadramento de determinada situação como hipótese de dispensa de licitação não mais significasse uma porta aberta para a celebração de contratos com qualquer empresa que simplesmente preenchesse os requisitos legais. A dispensa, nesse novo contexto, passaria a ser o ponto de partida para a seleção, dentre todos os interessados legalmente habilitados, daquele que mais se prestasse a atingir o interesse público objetivado pela contratação em causa.

Apresentações

Painel I

Glauco Arbix



Três pilares para uma estratégia de crescimento

- 1. Investir em Conhecimento e Inovação para acelerar e sustentar o crescimento**
- 2. Tornar o Brasil um país mais atraente para o investimento, externo e interno**
- 3. Gerar mais e melhores empregos**

Investir em Conhecimento e Inovação para acelerar e sustentar o crescimento

“Muitas vezes falamos de inovação como algo mágico, avesso a qualquer controle, cultivo ou planejamento. Quando olhamos para a história, porém, percebemos que não é assim. O florescimento da inovação se dá ao longo do tempo, no espaço e em determinadas condições”

Samuel Palmisano, IBM

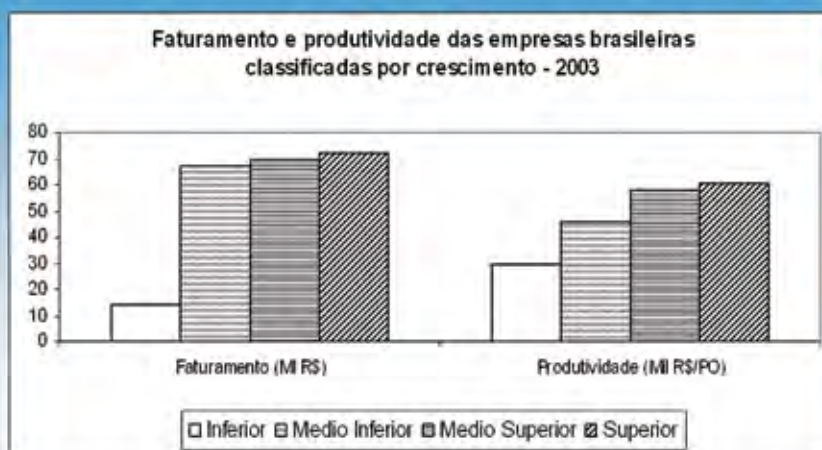
Inovação

- **Inovação é o processo de criação de um novo valor na intersecção entre o negócio e a tecnologia**
- **Inovação não se refere somente à mudança tecnológica**
 - ✓ **Novos produtos**
 - ✓ **Novos métodos de produção**
 - ✓ **Novas fontes de fornecimento**
 - ✓ **Nova maneira de explorar novos mercados**
 - ✓ **Novo modo de organizar os negócios**

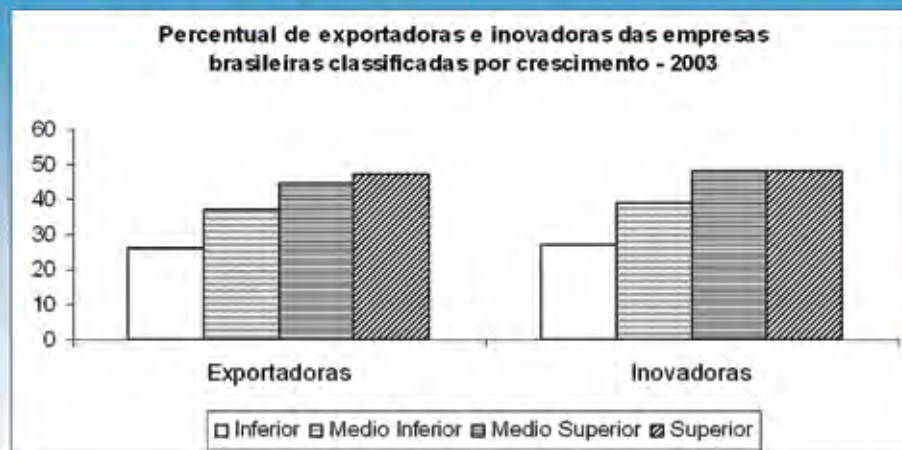
Quais as características das empresas brasileiras que mais crescem?

- O IPEA acompanhou os indicadores econômicos de 16.000 empresas industriais brasileiras no período de 7 anos (1997-2003. Acima de 30 pessoas ocupadas).
- Classificação por crescimento em 4 grupos (quartis):
 1. Inferior
 2. Médio inferior
 3. Médio superior
 4. Superior
- Crescimento foi definido como a taxa de crescimento do faturamento da firma em relação ao seu setor industrial (CNAE 3 dígitos) no período 1997/2003

Cresce quem tem escala de produção e é mais produtiva



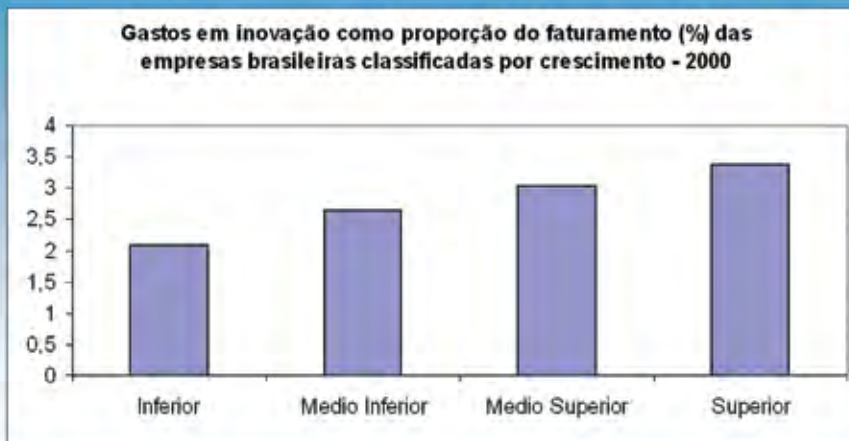
Cresce quem exporta e inova



Cresce quem emprega mão-de-obra mais qualificada



Cresce quem investe em inovação



Esforço permanente para aumentar o dinamismo da economia

- **A implementação de um programa de Política Industrial com foco na Inovação não deve ser passageira nem contingente. É necessidade permanente.**
 - ✓ O Brasil precisa estimular de modo permanente a diversificação de seu sistema produtivo e tecnológico. Caso contrário, perderá ainda mais espaço para países como a China e Índia
 - ✓ Intensificar a execução da Política Industrial e concentrar suas ações na diferenciação de produtos, capacitação e inovação tecnológica

Investir em Conhecimento e Inovação para acelerar e sustentar o crescimento

- Transformar em política de estado o esforço pela ciência, tecnologia e inovação
- Facilitar o surgimento de novas empresas, incentivar o empreendedorismo e todas as formas de inovação empresarial
- Desenvolver sistemas de métrica da inovação, para a indústria, serviços e agricultura
- Criar um grande programa de financiamento à inovação, unificando os diversos programas existentes
- Intensificar a reestruturação do INPI
- Incentivar a disseminação de processos baseados em tecnologias de informação
- Estimular o uso sustentado de energias renováveis e fortalecer as sinergias entre a proteção ambiental e o crescimento

Aumentar a qualidade do gasto público com P&D e focalizar as ações da Política Industrial

- Apoiar a engenharia e P&D nas empresas concentrando recursos em um grande programa catalisador dos esforços. Um programa de financiamento da inovação no longo prazo.
- Ponto de partida: construir um Fundo especial de R\$ 8 bi (integralização de R\$ 1 bi/ano. Recursos do FAT)
 - ✓ Meta 1: aumentar investimentos das empresas em P&D como percentual do faturamento de 0,6% para 1,5%, em 8 anos. (P&D interno e compra de P&D externo). Dos atuais R\$ 5,1 para R\$ 13 bi/ano.
 - ✓ Meta 2: Dobrar o número de graduados e pós-graduados ocupados em P&D nas empresas, em 8 anos.

Inovar para sustentar o crescimento

Proposta

- Aumentar o esforço inovativo de 0,6% para 1,5% / faturamento.
- Concentrar a Política Industrial num grande programa de financiamento de longo prazo.

EXPORTAÇÃO

- Evidências apontam para um aumento na probabilidade das firmas se tornarem exportadoras.
- A diferenciação de produtos implica preço-prêmio nas exportações.

PRODUTIVIDADE

- Firms inovadoras têm maior faturamento, são mais produtivas e geram mais impostos.
- Existe relação positiva entre investimento em inovação, produtividade e crescimento.

RENTABILIDADE

- Maior retorno dos investimentos em inovação incrementa a rentabilidade das firmas.

EMPREGO

- Firms inovadoras pagam melhor e oferecem melhores condições de trabalho.

Crescimento

- Aumento de arrecadação de impostos
- Melhora no perfil da pauta comercial
- Mudança no perfil de emprego e renda
- Aumento da produtividade do capital

No IEA-USP: Observatório da Competitividade e Inovação para o Desenvolvimento

- Projeto instalado na USP, patrocinado pela ABDI com articulação e suporte técnico do IPEA e do CGEE.
 - ✓ Fornecer informação e análise para melhorar o desempenho das empresas.
 - ✓ Monitorar, mensurar e avaliar processos de competitividade e inovação no Brasil.
 - ✓ Desenvolver pesquisas, novas metodologias e métricas específicas.
 - ✓ Apoiar a elaboração, acompanhamento e execução de políticas de inovação.

Obrigado!
garbix@usp.br

José Ricardo Roriz Coelho

FIESP
SESI
SENAI
IRS

Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

A visão empresarial da nova institucionalidade

José Ricardo Roriz Coelho

Diretor Titular
Departamento de Competitividade e Tecnologia – DECOMTEC
Presidente
Suzano Petroquímica

FIESP
SESI
SENAI
IRS

Ambiente Institucional

- É positivo o lançamento da PITCE em 2003, depois de quase 25 anos sem Política Industrial.
- No entanto, o desenho institucional da Política Industrial e Tecnológica é um dos temas mais urgentes e mais difíceis de serem enfrentados.
- Idealmente o desenho institucional deve ser o reflexo do que se almeja como resultado e do conteúdo das políticas a serem implementadas.

FIESP
SESI
SENAI
IRS

A PITCE e a Institucionalidade

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Portanto, é necessário à PITCE:

- **Desenvolver visão e estratégia**
A heterogeneidade da indústria brasileira requer estratégias claras de desenvolvimento competitivo.
- **Detalhar prioridades**
Com base na estratégia, é preciso dar conteúdo aos projetos prioritários. As prioridades não podem ser enunciados genéricos, sem foco.
- **Definir objetivos e metas**
A organização do Estado e do setor privado, sua articulação e mobilização, as instituições necessárias, marcos regulatórios e instrumentos - só podem ser moldados a partir de objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, dos ganhos para o País, dos valores envolvidos (orçamento), cronograma e responsabilidades para coloca-las em prática.

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Portanto, é necessário à PITCE:

- **Fazer da PITCE uma política de Governo**
A PITCE deve ser Política de Governo para que suas decisões tenham poderes e representatividade.

Isto requer o engajamento do Presidente da República, que deve presidir um Conselho de Ministros, com a mesma composição do atual CNDI, porém contando apenas com a participação governamental. Um Conselho Consultivo com secretários executivos de ministérios e iniciativa privada seguido de câmaras setoriais, comitês executivos e órgãos executivos da PITCE.

Dessa forma o que for aprovado nesse Conselho não será objeto de questionamentos, como por exemplo corte de gastos e o contingenciamento de recursos.



FIESP
SESI
SENAI
IRS

Portanto, é necessário à PITCE:

- **Aprimorar Gestão e Coordenação:**

A gestão da PITCE requer alinhar diversos órgãos públicos e articular com o setor privado dentro das seguintes diretrizes:

Controle, acompanhamento e avaliação de resultados:

Trata-se de avaliar continuamente os resultados no Conselho de Ministros. Os órgãos executivos terão de dar satisfação do que estão fazendo, esperando-se com isso uma postura mais ativa, por exemplo em projetos estruturantes.

Estruturar sistema de informações que interligue todas as instituições públicas que irão operar a Política.

FIESP
SESI
SENAI
IRS

Portanto, é necessário à PITCE:

- **Coordenação da PITCE**

Deve haver uma coordenação capaz de convergir as ações e instrumentos entre as instituições públicas, com o propósito de evitar que as prioridades sejam executadas por cada entidade de modo próprio, portanto, com perda de eficiência e desperdício de recursos públicos.

O ideal é que houvesse um interlocutor único do Governo com o setor empresarial, com autoridade para coordenar e articular com diversas agências públicas.

8

FIESP
SESI
SENAI
IRS

Instrumentos Legais

9

Instrumentos Legais

Apesar dos avanços recentes, a legislação está incompleta, a tal ponto que alguns artigos da Lei de Inovação e do Bem só tem sentido se forem mudadas leis com finalidades específicas, que são bem antigas. Muitos dos aspectos das leis mais antigas estão em contraposição a construção de um ambiente favorável a inovação e portanto contrapõe-se ao desenvolvimento tecnológico nacional.

Portanto, é preciso completar o instrumental existente para criar um ambiente jurídico-institucional que permita às empresas investirem em tecnologia com segurança, evitando que deixem de investir por falta de regras claras e interpretações equivocadas por parte dos organismos de controle.

Para isso é preciso:

10

Instrumentos Legais

1 - Aprimorar as leis de incentivos

Revisar a Lei do Bem ou apresentar nova proposta que estenda os incentivos fiscais as MPMI's, que em sua maioria, optam pelo sistema de lucro presumido (mais de 90%).

Permitir que as empresas que atualmente usufruem a Lei de Informática para produtos classificados dentro dessa Lei, também possam usufruir de incentivos de inovação para outros produtos de sua linha, não incluídos na Lei de informática.

Permitir as empresas possibilidade de escolha prévia, entre a Lei do Bem e a Lei de Informática qual melhor se adapta às suas necessidades e interesses

11

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Instrumentos Legais

2 - Mudar Leis

Com finalidades específicas que são bem antigas e estão em contraposição à construção de um ambiente favorável à inovação. Ex: Encomendas de pesquisa e Compras Governamentais.

Compras governamentais contribuem com o desenvolvimento tecnológico de Industria Nacional

Encomendas são para setores com grandes possibilidades de gerar "spin offs" para outros setores..

É indispensável que a aplicação desses instrumentos de Política Industrial não sejam cerceados pela Lei 8.666 ou outros dispositivos legais que por acaso existam.

12

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Instrumentos Legais

3 - Garantir a aplicação correta das leis

Evitar interpretações equivocadas por parte de entidades de controle dos atos do Governo (TCU, por exemplo) e de entidades como a Secretaria da Receita Federal;

Para isso é preciso:

Esclarecer os itens de dispêndios das atividades de inovação, que serão aceitos para fruição de incentivos fiscais e quais os órgãos (MF, RF, TCU, etc) que serão responsáveis pela sua aplicação.

Aprimorar as leis, através de medidas de acompanhamento de sua aplicação.

13

Instrumentos Legais

4 - Respeitar as leis

É um absurdo o que se faz em relação à lei dos Fundos Setoriais, que proíbe o contingenciamento de recursos – apesar dela, a título de compor o superávit fiscal, foram contingenciados pelo Governo, entre 2003 e 2006, o total acumulado de R\$ 3,4 bilhões

Novamente aqui destacamos a necessidade da PITCE ser uma política de Governo:

Quem garante que nos próximos anos, a subvenção será mantida?

Quem garante que ela voltará a contar com o apoio dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento no futuro próximo?

14

Alcance e Impacto nas Empresas

15

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Alcance e Impacto nas Empresas

Em Sondagem realizada pela FIESP foi constatado que mais de 90% das empresas têm pouca ou nenhuma informação sobre atividades dos órgãos de apoio à inovação do Governo e 64% das empresas se sentem sem ou com pouca capacitação no entendimento e uso dos atuais instrumentos de incentivos fiscais à inovação.

A PINTEC (2001-2003) do IBGE mostra que somente 33,3% das empresas brasileiras inovam.

Das MPEs, apenas 2,2% lançaram novos produtos e 0,75% agregaram novos processos, contra 26,7% e 64,4%, para as grandes respectivamente.

Por isso é preciso:

16

FIESP
 SESI
 SENAI
 IRS

Alcance e Impacto nas Empresas

1. Realizar a Difusão Tecnológica: Apls, cadeias produtivas, estruturando sistemas de informação em parceria com associações empresariais

2. Capacitação para Inovação:

2.1 Recursos humanos: Universidades, nível médio (formação técnica e SENAI)

2.2 Formar agentes locais de inovação: realizar extensão e multiplicar soluções inovadoras para MPMEs (universidade/SENAI)

2.3 Capacitar empresas para o uso dos principais instrumentos de estímulo à inovação

2.4 Capacitar os organismos de controle para garantir a correta aplicação e interpretação das leis favoráveis à inovação (TCU, Receita, etc)

17

Alcance e Impacto nas Empresas

3. Adequação de Programas podem ser implementadas, como a ampliação de recursos para equalização de juros por meio dos Fundos Setoriais para redução dos custos de financiamento. Para isto, é importante o descontingenciamento. Dado que é um instrumento de recente aplicação, analisaremos a subvenção:

3.1 Subvenção para Grandes Empresas deve abrir "janelas de oportunidade", direcionada para projetos estruturantes, setores novos, de alto valor agregado, com grande potencial de transformação para a inserção do setor produtivo no mercado internacional.

3.2 Subvenção para Médias e Pequenas Empresas: Garantir pelo menos 50% dos recursos de subvenção a MPMEs baseado em dois princípios:

- 1 - Projetos Conjuntos (APL's e Cadeias Produtivas): Desenvolvimento compartilhado da inovação em produtos e processos e criação de Centros Locais de Inovação Tecnológica

18

Alcance e Impacto nas Empresas

2 - Criação de novos Programas de Subvenção Tecnológica

Objetivo: atender a grande quantidade de demandas tecnológicas de pequenas e médias empresas e introduzir a cultura de inovação, o que começa de forma gradual e simplificada.

Características:

Propostas de projeto com formatação simplificada

Projetos de baixo custo

Tecnologias consolidadas

Credenciamento de institutos e centros tecnológicos preparados para atendimentos de maior volume de consultorias tecnológicas e de baixo custos e prazos menores
SENAI atuando como um balcão ativo prospectando e prospectando demandas tecnológicas

19


Rubens Naves



ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS: FLEXIBILIDADE NECESSÁRIA À INOVAÇÃO

Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

São Paulo, 13 de dezembro de 2006
Rubens Naves



Por que segurança jurídica?

Fator essencial na realização da justiça material e do comportamento positivo da administração pública na tutela da confiança dos cidadãos e organizações. É condição do Estado Democrático de Direito.

A existência de uma marco regulatório claro e estável é condição inevitável para a consolidação de qualquer segmento econômico. Surpresas ou alterações frequentes no plano legislativo ou, até mesmo, na interpretação dada a determinada norma pelos órgãos administrativos ou judiciais responsáveis por sua aplicação devem ser evitadas a todo custo.

(Fonte: GIFE, 2006)



A imagem pública das organizações sociais

The collage features three images: a group of people working in a field, a group of people sitting on hay bales, and a person riding a horse. The text 'Os prejuízos e desafios das empresas brasileiras na convivência com grupos radicais que lutam contra o livre comércio, a globalização e o agronegócio' is positioned above the 'ONGs' text. The large green text 'ONGs' is followed by 'OS NOVOS INIMIGOS DO CAPITALISMO' in white. A small text block at the bottom right of the horse image reads: 'Manifestação do MST em Curitiba, direção de Sebastião da Rocha e do Rio de Janeiro, 2003. O MST luta por: 1) O reconhecimento para os produtores de alimentos produzidos em pequenas, médias e grandes propriedades rurais.' The 'MST' logo is visible on a person's shirt in the horse image.

Os prejuízos e desafios das empresas brasileiras na convivência com grupos radicais que lutam contra o livre comércio, a globalização e o agronegócio

ONGs

OS NOVOS INIMIGOS DO CAPITALISMO

Manifestação do MST em Curitiba, direção de Sebastião da Rocha e do Rio de Janeiro, 2003. O MST luta por: 1) O reconhecimento para os produtores de alimentos produzidos em pequenas, médias e grandes propriedades rurais.

A CAIXA-PRETA DAS ONGs

Entidades cobram transparência de empresas e governos, mas relutam em abrir suas próprias contas

Giuseppe Poloni

Com o fechamento de 2005, a Rede 13 chegou ao fim um ano de intenso trabalho de investigação e denúncia. Desde o governo Lula até ao Partido Comunista, a Rede 13 tem cobrado a transparência das ONGs. A Rede 13 não se preocupa com a opinião pública, mas sim com a verdade. Desde o início da campanha de denúncias da Rede 13, o grupo tem sido alvo de ataques e ameaças. A Rede 13 não se preocupa com a opinião pública, mas sim com a verdade. Desde o início da campanha de denúncias da Rede 13, o grupo tem sido alvo de ataques e ameaças. A Rede 13 não se preocupa com a opinião pública, mas sim com a verdade. Desde o início da campanha de denúncias da Rede 13, o grupo tem sido alvo de ataques e ameaças.



Greenpeace: estardalhaço e ações polémicas

Zonas cinzentas

Os quatro mostram as diferenças de filosofia e de comportamento entre as principais ONGs ambientalistas

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO	ESTILO DE ATUAÇÃO	PREVENÇÃO DO MEIO AMBIENTE
<p>Alimentação do sistema capitalista através da produção de alimentos, produtos químicos, plásticos, medicamentos, etc. O objetivo é a melhoria da qualidade de vida e a sustentabilidade do planeta.</p>	<p>Enfoca-se em ações de sensibilização e educação ambiental, além de campanhas de pressão sobre governos e empresas. O objetivo é a mudança de comportamento da sociedade.</p>	<p>Enfoca-se em ações de prevenção e recuperação ambiental, além de campanhas de pressão sobre governos e empresas. O objetivo é a melhoria da qualidade do meio ambiente.</p>

São Paulo, sexta-feira, 16 de dezembro de 2005 **FOLHA DE S. PAULO** cotidiano

Projeto é alvo de guerra jurídica

O ESTADO DE S. PAULO

Quarta-feira, 21 junho de 2006
METRÓPOLE

Prefeitura derruba liminar contra terceirização da saúde

O papel das organizações da sociedade civil na Constituição e o Estado estratégico

Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: **Art. 3: redução da desigualdade e a promoção do desenvolvimento nacional.**

Como assinala Gilberto Bercovici, *a questão do desenvolvimento ressurge pós a onda do pensamento único da "globalização". Não apenas no campo da economia ou da sociologia, mas também do direito. A Constituição Federal estabelece as bases desse projeto nacional do desenvolvimento.*

O papel das organizações da sociedade civil na Constituição e o Estado estratégico

Participação da cidadania e organizações da sociedade civil contempladas na Constituição Federal

Art. 199 par. 1º : Assistência à saúde,

Art. 204 inciso I: Assistência social,

Art. 205, 213: Educação;

Art. 216: Proteção do patrimônio cultural;

Art. 227, par. 1º: Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

O Estado não é o único titular do público, participam, também, os cidadãos, as organizações sociais, corporações, sindicatos, universidades e outros.

A reforma do Estado e as novas qualificações

- Agências Executivas
- Agências Reguladoras
- Organizações Sociais
- OSCIPS

As características das OS

Modelo de instituição criado pela Medida Provisória n.º 1.591, de 07 de outubro de 1997, posteriormente convertida na Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, no contexto das ações de Reforma do Estado desenvolvidas durante o Governo Fernando Henrique.

Modelo adotado em diversos estados e municípios

As características das OS

- Possibilitar novo modelo de gestão em áreas nas quais a atuação do Poder Público não é exclusiva, garantindo assim maior eficiência.
- Permitir maior autonomia administrativa dos dirigentes, aos quais recairia maior responsabilidade pelo destino da entidade. Busca-se ainda maior participação da comunidade por meio de sua participação nos Conselhos de Administração.

As características das OSCIPS

Disciplina menos complexa do que as OS na qualificação e na estrutura administrativa. Mais próxima do chamado TERCEIRO SETOR

- Lei Federal 9.790/99, Decreto 3100/99
- Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos
- Respeito aos princípios do direito público
- Qualificadas pelo Ministério da Justiça – ato administrativo vinculado
- Possibilidade de celebrarem Termo de Parceria com o Estado
- Remuneração de dirigentes

Obstáculos à atuação das OS

- **Seleção da OS pelo Poder Público**
- **Discussões sobre a natureza jurídica das OS**
 (Inovação do modelo)
 - equiparação a "administração pública" – obrigação de licitar e outras normas (Decreto Federal 5.504/2005 X Regulamento de Contratações)
 - equiparação a "iniciativa privada" – atuação caráter complementar SUS – ação MPF – liminar suspensão.
- **Prestação de Contas**
 - metas – questões técnicas de controle das metas
 - recursos públicos – atenção à questão formal – respeito às instâncias próprias definidas por Lei.

Obstáculos à atuação das OSCIPS

- a) Liberdade de organização e funcionamento
 - Seleção das OSCIPS
 - Imposição de procedimentos e limitação de recursos para realização dos objetivos contratuais
- b) Transparência e controle social
 - Governança
 - Transparência
 - Participação
 - Avaliação
- c) Recursos Públicos
- d) Controle e prestação de contas

"Art. 5º - XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento."

Importância da participação das entidades na área da inovação, ciência e tecnologia

Entidades da sociedade civil, enquanto agentes de CT&I, atuam em processos, envolvendo capacitação, pesquisa, desenvolvimento/aperfeiçoamento de tecnologia e disseminação do conhecimento.

- Formação e capacitação
- Disseminação de conhecimento
- Políticas públicas

Organizações Sociais - Controle

MAIOR ABRANGÊNCIA DOS MECANISMOS E INSTÂNCIAS DE CONTROLE

- Ação Popular
- Denúncias MP / TC
- Papel das Comissões de Avaliação
- Representação do Governo no Conselho.
- Controle finalístico
- Controle da entidade pública repassadora
- Regulamento de compras

Os equívocos do controle social

Tribunais de Contas – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, competente, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e **as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.**”

Conclusão: A construção de uma nova cultura e/ou renovação do marco legal

- Governança corporativa
- Accountability
 - transparência
 - participação,
 - avaliação, Ouvidoria/mecanismo de resposta

Ruy de Araújo Caldas




Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Alternativas institucionais: flexibilidade necessária à inovação

Trabalho apresentado no Seminário : Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica
Auditório da Fiesp-São Paulo

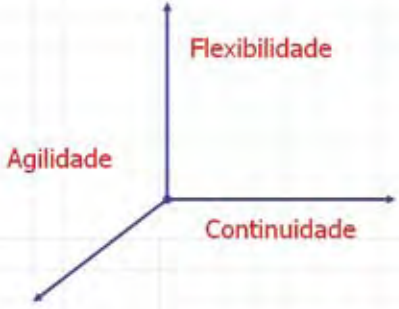
13 de dezembro de 2006

Ruy de Araújo Caldas
Diretor do Centro de Ciências da Vida
Diretor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Genômicas e Biotecnologia
Universidade Católica de Brasília – UCB
E-mail: rcaldas@pos.ucb.br



Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Avanços em C,T&I são bem sucedidos quando são consideradas as características intrínsecas da criação humana que necessita de:





Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

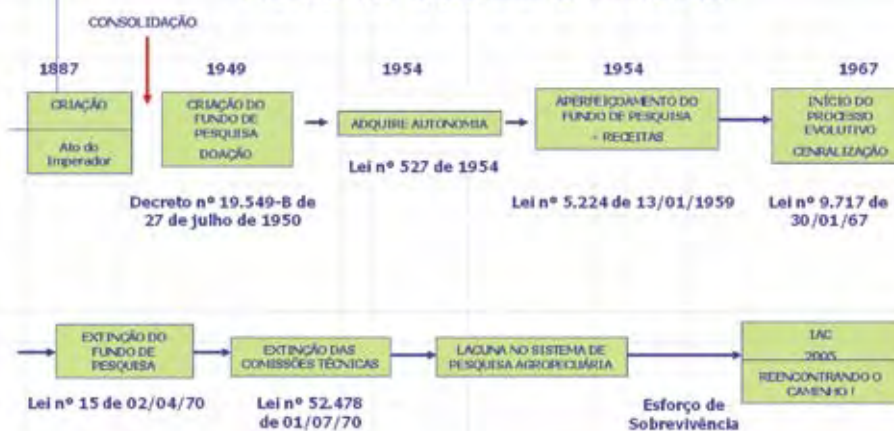
ENVOLVIMENTO EM "DESAFIOS INSTITUCIONAIS"

- Percepção dos movimentos ou da dinâmica que envolve o nascimento, evolução e fim de uma política pública.
- Trajetória do Instituto Agrônomo de Campinas – IAC
- Criação e Evolução da Embrapa – DNPA
- Centros de Biotecnologia de Universidades Públicas
- Gestão de P&D em grande empresa multinacional
- Diretoria de Programas Especiais do CNPq
- Programa de Biotecnologia da UCB



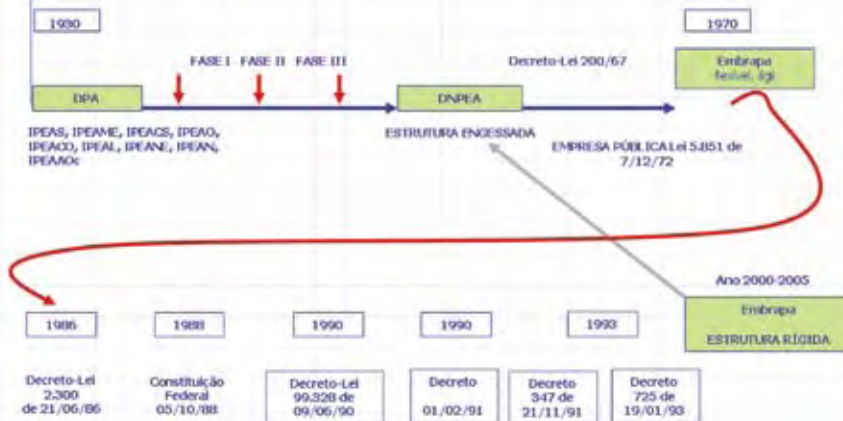
Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

PERCURSO HISTÓRICO DO INSTITUTO AGRÔNOMO DE CAMPINAS



Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

CICLO EVOLUTIVO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA EM NÍVEL FEDERAL



Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

LEGISLAÇÃO – MARCOS REGULATÓRIOS





Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

LIÇÕES APRENDIDAS

- Falta de vontade política para a inserção estratégica de C,T&I no desenvolvimento nacional;
- Cultura de gestão centralizada;
- Controles no 'modus faciendis' e não dos resultados
- Redes de cartórios de interesses
- A lei nunca atende ao "espírito da Lei"
- A gestão pública é um complexo de *feed-backs* negativos
- Ter uma lei na mão não garante nada
- Desconfiança mútua é o princípio básico – setores público e privado



Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO





Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

ARCABOUÇOS LEGAIS

• **Artigo 218 da Constituição Federal - (1988)**

- ✓ *O Estado promoverá a ciência e a tecnologia*
- ✓ *Pesquisa tecnológica para soluções de problemas nacionais*
- ✓ *Estímulo às empresas que investem em C & T*

• **Criação da Fapesp - (Lei 5.918 de 1960)**

- ✓ *Apoio aos setores público e privado*
- ✓ *Criação de um fundo*

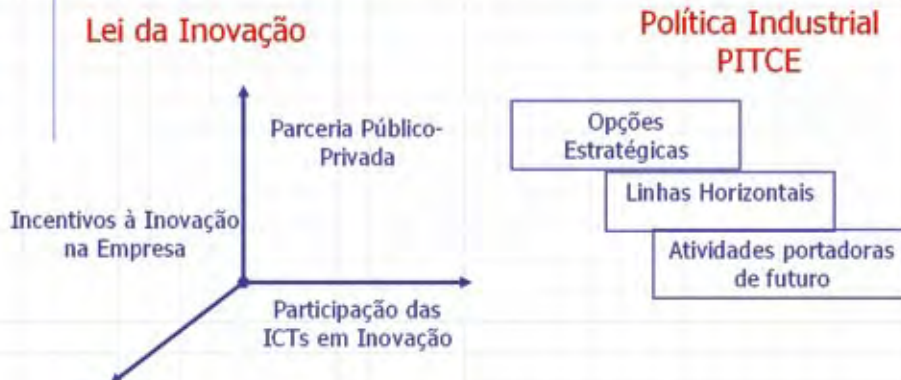
• **Criação do NSF - (1945)**

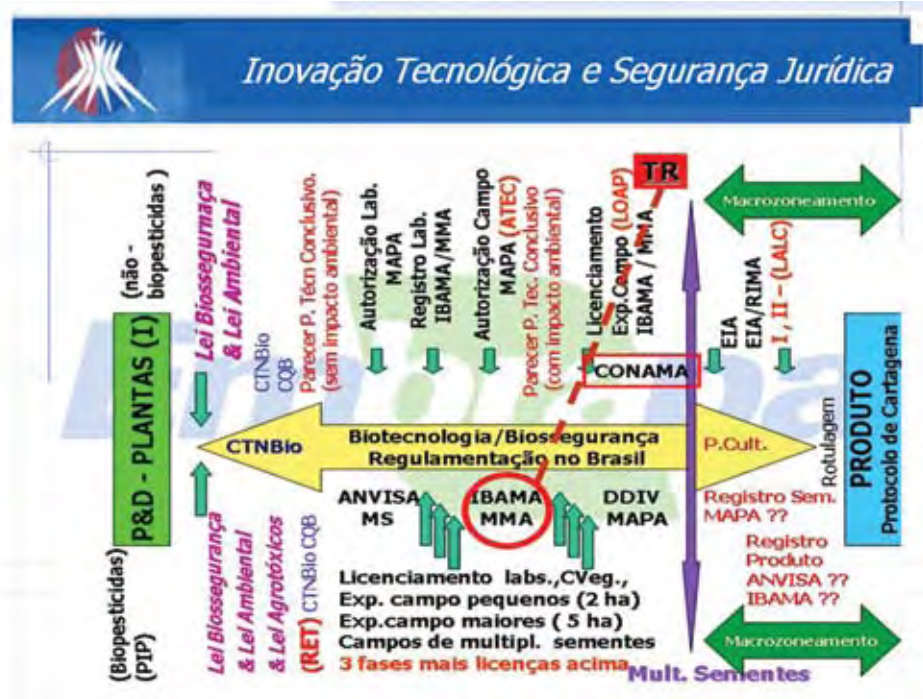
- ✓ *To make contracts or grants for the conduct of research by negotiation without advertising for bids;*
- ✓ *To devise and promote the use of methods of improving the transition between research and its practical application in industry;*
- ✓ *Maintaining liaison with other scientific research agencies, both governmental and private.*



Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

ARCABOUÇOS RECENTES





Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Que tal construirmos um caminho que nos conduza ao Paraíso ao invés de cavarmos um labirinto para o inferno?

Empresa de Propósito Específico – EPE Arcabouço Jurídico - antecedentes

- ◆ Lei da Inovação
- ◆ Empresas de propósito específico (artigo 5º. da Lei 10.973/04);
- ◆ Art. 5º - Fica a União e as de suas entidades autorizada a participar minoritariamente do capital de empresa privada de propósito específico que vise ao desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores.

Empresa de Propósito Específico

Arcabouço Jurídico - antecedentes

- ◆ Art. 16º da Lei 10.973 – “A ICT deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica, própria ou em associação com outras ICTs, coma finalidade de gerir sua política de inovação;
- ◆ Decreto nº. 5.563 de 11/10/2005 - Art. 6º - “A decisão sobre a exclusividade ou não da transferência ou do licenciamento cabe à ICT, ouvido o Núcleo de Inovação Tecnológica”;
- ◆ Dispensa de Licitação – Art. 24º, inciso XXV da Lei 8.666.

Empresa de Propósito Específico – EPE

Passos para a criação da EPE - Questões Operacionais

- ◆ 1º - Identificação de “negócios” que sejam viáveis economicamente para a aplicação do conceito EPE;
- ◆ 2º - Elaboração de Plano de Negócio para a EPE proposta (contendo informações sobre o mercado potencial, necessidades para a estruturação da empresa, tais como, capital, estado da arte da pesquisa, possíveis parceiros, possíveis concorrentes, tempo de retorno de investimento, participação das ICTs....);
- ◆ 3º - Busca de parceiros, públicos e privados, interessados em participar da EPE , formatando alianças estratégicas ;
- ◆ 4º - Negociação com os parceiros para a criação da EPE (definição dos aportes de cada parceiro);
- ◆ 5º - Formalização de um Contrato Social (Ltda.) ou Estatuto Social (S.A.).

Empresa de Propósito Específico – EPE

Passos para a criação da EPE - Questões Operacionais

- ◆ A ICT contribui com conhecimento, infra-estrutura e pessoal mediante contratos específicos;
- ◆ Mecanismo de valoração dos ativos da ICT;
- ◆ O acionista privado garante os recursos financeiros para cumprimento das metas acordadas;
- ◆ Os resultados da inovação serão de propriedade da EPE e distribuídos proporcionalmente à participação acionária;
- ◆ Os dividendos da ICT poderão:
 - ◆ a) retornar para apoiar as pesquisas da ICT na forma de equipamentos, insumos, infra-estrutura, de bolsa de produtividade tecnológica, etc...
 - ◆ b) ampliar a participação acionária da ICT quando for do interesse da Instituição.

Painel II

Ângela Uller

COPPE *Instituto Alberto Luis Coimbra de Pesquisa e Pós-Graduação de Engenharia*
UFRJ

Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Confronto Legislativo: dificuldades operacionais
Visão das ICTs

FIESP - São Paulo, 13 de dezembro de 2006

COPPE *Instituto Alberto Luis Coimbra de Pesquisa e Pós-Graduação de Engenharia*
UFRJ

PREPARANDO AS ICTS PARA A INOVAÇÃO

- **Lei 8.958/94 e Decreto 5.205/04**

→ **Regulamenta a relação entre IFES e de PCTS com as Fundações de Apoio:**

- Apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento científico e tecnológico.
- Colaboração esporádica e pagamento através de bolsas de ensino, pesquisa e extensão.

LEI DE INOVAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS ICTS

- **Capítulo 1 – Disposições preliminares**

→ Inclui na Lei a Pesquisa Científica e Tecnológica voltada para o Ambiente Produtivo

Estabelece definições importantes:

- Criação
- Inovação
- Núcleo de Inovação Tecnológica
- Instituição de Apoio

LEI DE INOVAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS ICTS

- **Capítulo 1 – Disposições preliminares**

→ Inclui na Lei a Pesquisa Científica e Tecnológica voltada para o Ambiente Produtivo

Estabelece definições importantes:

- Criação
- Inovação
- Núcleo de Inovação Tecnológica
- Instituição de Apoio

LEI DE INOVAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS ICTS

• Capítulo 2 – Estímulo à construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação

- Lei Nacional – União, Estados e Municípios
- Redes internacionais, incubadoras e parques tecnológicos
- Uso dos laboratórios e equipamentos por empresas
- Participação das ICT's no capital de empresas
- Propriedade intelectual compartilhada na proporção do capital social

LEI DE INOVAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS ICTS

• Capítulo 3 – Estímulo à participação das ICT no processo de inovação

- Flexibilização das ICT para Contratos de Transferência de Tecnologia e Prestação de Serviços
- Licenciamento com Exclusividade ou Não
- Remuneração para o Inventor
- Remuneração do Servidor na forma de Bolsa de Estímulo à Inovação em Atividades de P&D por Instituição de Apoio e Agência de Fomento
- Titularidade das Criações nos Contratos de P&D
- Licença de Afastamento ao Servidor para outra ICT ou para Constituir Empresa
- Criação do NIT

LEI DE INOVAÇÃO E SEUS IMPACTOS NAS ICTS

• Capítulo 7 – Disposições finais

- Admissão de Professor Substituto de Docente Afastado para Constituição de Empresa
- Alteração da Lei 8.666 prevendo Dispensa de Licitação para ICT e Agência de Fomento no Processo de Transferência de Tecnologia e Licenciamento

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

• Capítulo I: Artigo 2º

→ Conceito de ICT

- Faculdade ou Universidade
- Instituto ou organização maior (Ex: IEN ou CNEN)

→ Problema do conceito

- Subordinação a um NIT central
- Conflito NIT versus Fundação de Apoio
- FINEP só financia um NIT por universidade, seja ela pequena ou grande.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

•Capítulo II: Artigo 3º

“A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas nacionais, ICT e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.”

As procuradorias das instituições estaduais dizem que a Lei de Inovação não se aplica a elas

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

• Capítulo III: Artigo 6º

§ 1º - Licenciamento com exclusividade.

Pelo Decreto 5.563 → Objeto explicitado de forma sucinta e clara.

Problemas:

- Divulgação do título da patente, enquanto no período de sigilo e ainda não protegida no exterior (ao menos via PCT) pode ser considerada como uma publicação
- Tecnologia considerada de domínio público em outros países
- Indicação para concorrentes de tendência tecnológica.
- Procuradorias de muitas ICT têm estabelecido a forma de edital tal qual exigido na Lei 8.666 (Lei das Licitações)

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 9º - Trata dos acordos de parceria para o desenvolvimento de tecnologia**

§ 1º - Concessão de bolsa para atividades de P&D.

- Como se caracteriza? Basta constar no preâmbulo?
- Lei da Inovação não protege ICTs do INSS e da Receita
- Lei 9.250 define bolsa como doação sem benefício econômico para o doador

Para que uma empresa faria um contrato de P&D se não for para ter benefício econômico?

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 9º - Trata dos acordos de parceria para o desenvolvimento de tecnologia**

• § 1º - Ainda sobre concessão de Bolsas

- Duração fixada e remuneração mensal pré-estabelecida: contratos condicionam pagamento a tarefas
- Interrupção de pagamento: como honrar compromissos
- Acúmulo de bolsas: produtividade+inovação, inovação+inovação
- Bolsa de valor diferente: por projeto, por pesquisador do mesmo nível (tratamento desigual para iguais)

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 9º - Trata dos acordos de parceria para o desenvolvimento de tecnologia**

§2º - A escolha do parceiro

Interpretação de algumas ICTs:

- Realização de licitação
- Livre escolha da ICT em objeto não exclusivo
- Inexigibilidade de licitação por notória especialização
- Convênio para realização de P&D conjunto

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 9º - Trata dos acordos de parceria para o desenvolvimento de tecnologia**

§3º - Titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados: proporcional ao valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria.

- Empresas não aceitam dividir a propriedade se estiverem pagando 100% do valor do projeto.
- Quando compartilham não concordam em pagar pelo uso da parte que cabe à ICT
- Exercem poder de veto quando a ICT decide licenciar para terceiros.

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 15 – Trata do afastamento de servidor para constituir empresa de base tecnológica**
- Possibilidade já prevista na lei 8.112: servidor não pode exercer cargo de sócio gerente mas continua com salário.

Procuradores das ICTs:

- Servidor não pode constituir empresa para explorar ou licenciar tecnologias desenvolvidas na ICT, mesmo sendo o inventor.
- Patentes ou outros registros de PI são um ativo público e licenciamento deve seguir a Lei 8.666 (instituições públicas não podem firmar contrato de qualquer natureza com empresa de servidor público).

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 15 – Trata do afastamento de servidor para constituir empresa de base tecnológica**
- Possibilidade já prevista na lei 8.112: servidor não pode exercer cargo de sócio gerente mas continua com salário.

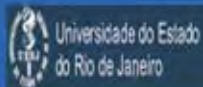
Procuradores das ICTs:

- Empresas formadas por servidores e alunos inventores não podem ter exclusividade de licenciamento; pela lei 10.973 e 8.666 devem participar de edital, mesmo que esteja na incubadora
- Solução sugerida: faz primeiro a empresa depois patenteia em cotitularidade (universidade perde 50%)

PROBLEMAS IDENTIFICADOS NA LEI DE INOVAÇÃO

- **Artigo 18 – Trata de receitas e despesas provenientes de criação protegida.**
- **§ único – A aplicação dos recursos exclusivamente em objetivos institucionais de pesquisa**
- **Limitações para os NIT's recém criados que necessitam se aparelhar e contratar profissionais ou consultores *ad-hoc* para que possam executar as tarefas determinadas no artigo 16.**
- **Impossibilidade de ressarcimento às Fundações dos gastos com PI.**

Denis Barbosa



Núcleo de Estudos e Pesquisas em
Propriedade Intelectual

A apropriação das tecnologias
em favor do setor produtivo
nacional e a Lei de Inovação




Denis Borges Barbosa

- <http://denisbarbosa.addr.com>
- denisbarbosa@unikey.com.br
- Bibliografia
 - Denis Borges Barbosa (org), Marcelo Siqueira, Ana Beatriz Nunes Barbosa e Ana Paula Machado, **Direito da Inovação** (Comentários à Lei Federal da Inovação e Incentivos Fiscais à Inovação da Lei do Bem), Ed. Lumen Juris.




Lei de Inovação

- **Lei n 10.973, de 2 de dezembro de 2004**
- **Objetivo geral**
- **incentivar a inovação visando ao aumento da competitividade empresarial nos mercados nacionais e internacionais**
- **Objetivos específicos**
 1. **incentivar a pesquisa científica e tecnológica e a inovação**
 2. **incentivar a cooperação entre os agentes de inovação**
 3. **facilitar a transferência de tecnologia**
 4. **aperfeiçoar a gestão das instituições acadêmicas**
 5. **estimular os pesquisadores**
 6. **incentivar a mobilidade dos pesquisadores**
 7. **estimular a formação de empresas de base tecnológica**
 8. **estimular o investimento em empresas inovadoras**



Finalidades

- Art. 1º Esta Lei estabelece (a) medidas de incentivo (b) à inovação e (c) à pesquisa científica e tecnológica (d) no ambiente produtivo, com vistas (e) à capacitação e (f) ao alcance da autonomia tecnológica e (g) ao desenvolvimento industrial do País, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição.



Finalidades

- Art. 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 delas 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.



Finalidades

- Art. 219 - O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.



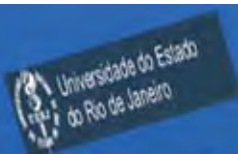
Ciência e Tecnologia na Constituição

- O *caput* do art. 218 estabelece que são encargos do Estado (União, estados e Municípios) a *promoção* e o *incentivo* do desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.
- As Constituições anteriores dispunham sobre a *liberdade da ciência* e sobre o dever do Estado em apoiar a pesquisa.
- O texto corrente é o mais extenso de nossa história no tratamento do tema, mas não reitera o princípio da liberdade de pesquisa.



Ciência e Tecnologia na Constituição

- O texto constitucional distingue, claramente, os propósitos do *desenvolvimento científico*, de um lado, e os da *pesquisa e capacitação tecnológica*. Essa modalidade de desenvolvimento particulariza o *princípio fundacional* do
 - "Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 - (...) II – garantir o desenvolvimento nacional;"



Ciência e Tecnologia na Constituição

- ***A vocação da ciência ao domínio público***
- A pesquisa científica cracterizada como *básica* – ou seja, não aplicada à solução de problemas técnicos específicos, voltados à atividade econômica – receberá *tratamento prioritário* do Estado.
- Essa prioridade é *relativa* em face da pesquisa e capacitação tecnológica, já pelo fato de que, presumivelmente, é o Estado a única ou principal fonte de recursos para essa atividade, que não representa fator direto da atividade econômica, e tradicionalmente é encargo estatal nas economias de mercado.




Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A vocação da ciência ao domínio público**
- **Tal atividade estatal terá como propósito o bem público e o progresso das ciências. Na repartição corrente dos encargos da produção do conhecimento, a pesquisa básica não é apropriada e, em princípio, não é apropriável, nem pelos agentes privados da economia, nem pelos Estados Nacionais.**
- **Esse conhecimento, em princípio, é produzido para a sociedade humana como um todo, para o bem público em geral.**




Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A vocação da ciência ao domínio público**
- **O elemento final da mesma cláusula – “o progresso das ciências” - reitera a natureza da destinação desta atividade estatal ao domínio público indiferenciado e global.**
- **Note-se que o art. 200, V inclui um dever específico do Estado em propiciar o desenvolvimento científico na área de saúde.**



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- **Quanto à tecnologia, ou seja, a atividade cognoscitiva voltada à solução de problemas técnicos voltados ao setor produtivo, a natureza do dever estatal é condicionado a parâmetros inteiramente diversos.**
- **Embora a regra não seja aqui de dedicação exclusiva às atividades de interesse nacional – já não do bem geral e do progresso universal das ciências – a norma constitucional estabelece um critério de preponderância.**



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- **O peso maior do investimento estatal será destinado à solução dos problemas brasileiros.**
- **Tem-se aqui um regime que já não segue a liberdade de pesquisa, própria ao âmbito da produção científica.**




Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- **Há assim, uma seleção necessária resultante do critério constitucional.**
- **Em predileção aos problemas técnicos concernentes à economia global, ou mesmo aos típicos dos países em desenvolvimento, o apoio estatal privilegiará o financiamento e apoio das soluções de problemas *nacionais*.**




Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- **Destes, haverá ênfase no apoio à solução dos problemas relativos ao setor produtivo – como fator de replicação ao desenvolvimento econômico.**
- **Como precisão, o texto constitucional localiza a destinação desse investimento na esfera não só *nacional*, mas também na diversidade *regional* do setor produtivo.**



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- Há, aqui, um mandato implícito, mas de extrema importância. A seleção de um alvo específico – o setor produtivo – e de um espaço geográfico determinado presume uma *otimização de recursos através de uma limitação*.
- Para que o investimento público seja concentrado (..primordialmente..) nesse alvo, é pressuposto que os efeitos econômicos do investimento sejam apropriáveis *para que se cumpra o requisito de eficiência* previsto no *caput* do art. 37 como imperativo para a Administração Pública.



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- Se o investimento deve ser concentrado nos limites do setor produtivo nacional e regional, numa economia de mercado que resulta – juridicamente – do art. 1º, IV da Carta, deve haver um instrumento de Direito que evite que o efeito maior de tal dispêndio de recursos do contribuinte se faça sentir *preponderantemente* em favor do setor produtivo internacional ou estrangeiro.
- Assim, a atuação estatal nos termos do art. 218 § 2º, nos parâmetros da economia competitiva ditados pela própria Constituição, presume um padrão dominante de apropriação.



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **A apropriabilidade da tecnologia em favor do sistema produtivo nacional**
- **Não há, aqui, um compromisso essencial com o domínio público global, mas, pelo contrário, a vontade constitucional é compatível com a apropriação dos resultados do investimento público.**
- **Não necessariamente apropriação *privada*, mas certamente exclusão de terceiros que não participaram ou contribuíram para os fundos públicos em questão.**



A visão do interesse nacional na Constituição

- O texto do Art. 5º, XXIX da Carta de 1988, não se limitando à declaração dos direitos dos inventores e titulares de marcas, como as anteriores, propõe à lei ordinária a seguinte diretriz:
 - Art. 5º (...)
 - XXIX - a lei assegurará aos autores de invenções industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, *tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;* (Grifei)



A visão do interesse nacional na Constituição

- A lei ordinária de Propriedade Industrial que visar (ou tiver como efeito material), por exemplo, atender interesses da política externa do Governo, em detrimento do interesse social ou do desenvolvimento tecnológico do País, incidirá em vício insuperável, eis que confronta e atenta contra as finalidades que lhe foram designadas pela Lei Maior.



A visão do interesse nacional na Constituição

- Como se vê, o preceito constitucional se dirige ao legislador, determinando a este tanto o *conteúdo* da Propriedade Industrial ("a lei assegurará..."), quanto a *finalidade* do mecanismo jurídico a ser criado ("tendo em vista...").
- A cláusula final, novidade do texto atual, torna claro que os direitos relativos à Propriedade Industrial não derivam diretamente da Carta, mas da lei ordinária; e tal lei só será constitucional *na proporção em que atender aos seguintes objetivos*:
 - a) visar o interesse social do País;
 - b) favorecer o desenvolvimento tecnológico do País;
 - c) favorecer o desenvolvimento econômico do País.




A visão do interesse nacional na Constituição

- Com efeito, a lei ordinária de Propriedade Industrial que pretenda (ou tenha como efeito material), por exemplo, atender interesses da *política externa do Governo*, em detrimento do interesse social ou do desenvolvimento tecnológico *do País*, incidirá em vício insuperável, eis que confronta e atenta contra as finalidades que lhe foram designadas pela Lei Maior.
- A Constituição não pretende estimular o desenvolvimento tecnológico em si, ou o dos outros povos mais favorecidos; ela procura, ao contrário, ressaltar as necessidades e propósitos nacionais, num campo considerado crucial para a sobrevivência de seu povo.




Ciência e Tecnologia na Constituição

- **Capacitação de recursos humanos**
- **Em seguimento à disposição do caput, que coloca como missão do Estado a capacitação tecnológica, o § 3º do art. 218 - a Carta prevê apoio estatal direto à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e incentivo à empresa que se proponha a perseguir o mesmo objetivo.**
- **Como se verá em seguida, esse artigo da Carta garante um regime laboral especial ao trabalhador público e privado na área de ciência e tecnologia**



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **Incentivo à empresa inovadora**
- **A norma aqui não deixa de ser uma intervenção no domínio econômico, nos termos do art. 174 da Carta, legitimada pela elevação da ciência e da tecnologia como valores constitucionais dignos da ação de incentivo do Estado.**
- **Esse incentivo será destinado, pelo art. 218 § 4º., às empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos.**
- **Aqui também, a Constituição coloca como valor relevante a tecnologia adequada ao País, em reiteração ao disposto no a§ 2º, quando se seleciona como primordial a solução dos problemas brasileiros.**
-



Ciência e Tecnologia na Constituição

- **Incentivo à empresa inovadora**
- **O incentivo às empresas privilegiará aquelas que mantenham regime laboral diferenciado para o trabalhador em ciência e tecnologia, o que a Lei de Inovação classifica como *criador*.**
- **O dispositivo legitima os incentivos previstos na Lei de Inovação e os previstos no seu art. 28 e implementados pela Lei do Bem, estabelecendo o regime especial que permite eleger a atividade de ciência e tecnologia exercida pelo setor privado, para a atuação do Estado, num estatuto constitucional de discriminação em favor do bem público.**




Ciência e Tecnologia na Constituição

- A situação excepcional do trabalhador inovador
- **O art. 218 da Carta estabelece em favor de determinada categoria de trabalhadores um regime laboral especialíssimo: são os que – no dizer constitucional – se ocupam das áreas de ciência, pesquisa e tecnologia. Para tais trabalhadores, serão garantidos meios e condições especiais de trabalho.**
- **Haverá, assim, um regime especial em face do regime geral laboral instituído sob o art. 7º da Constituição, assim como do regime administrativo previsto para os servidores do Estado.**




Ciência e Tecnologia na Constituição

- A situação excepcional do trabalhador inovador
- **A Carta firma assim o entendimento de que se devem compatibilizar as normas reguladoras do trabalho e as disposições constitucionais que tutelam as criações tecnológicas e expressivas como um interesse da sociedade brasileira para obter um justo equilíbrio de interesses entre sociedade e empregados detentores do fator de produção inovação.**



Ciência e Tecnologia na Constituição

- ***A situação excepcional do trabalhador inovador***
- Citando Elaine Ribeiro do Prado:
 - Não é através do sistema da CLT que será possível fazer tal compatibilização. A CLT tutela a mão-de-obra fungível e indiferenciada em situação de excesso de oferta.
 - O empregado criador é detentor de parcela do fator de produção inovação, sendo infungível, diferenciada e normalmente em excesso de demanda. O sistema da CLT não é adaptável a essa espécie de empregado (cabeça-de-obra)
 - É preciso criar um subsistema para essa categoria para a eficácia do art. 218 § 4o da CF.
 - O embasamento jurídico é constitucional, quais sejam: art. 5o., incisos XXVII, XXVIII e XXIX, art. 6o., art. 7o., incisos XI, XIII, XXVII, XXXII, art. 216, inc. III e arts. 218 e 219. Lei de Inovação e Lei do Bem, Lei 9279/96 arts. 88 a 93, Leis 9609/98, 9610/98 e 6.533/78.



Ciência e Tecnologia na Constituição

- Pelo modelo do art. 218, não só haverá um regime especial determinativo, como também o estímulo que as empresas concedam a tais trabalhadores, voluntariamente, condições extraordinárias, incluindo sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.
- O modelo constitucional do trabalhador-criador é adotado na Lei de Inovação, justificando a excepcionalidade do regime laboral do servidor, empregado público e militar criador.




Ciência e Tecnologia na Constituição

- A tutela especial é ao *criador*, e assim mesmo em equilíbrio com os interesses da sociedade.
- Tratando-se de situação especial subjetivada em favor dos *autores* da inovação, a interpretação da Lei deve ser estrita, com vistas a evitar o corporativismo institucional.



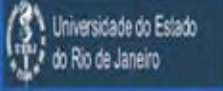
Ciência e Tecnologia na Constituição

- A autonomia tecnológica
- A Lei nº 10.973 aponta ainda como matriz constitucional o art. 219:
 - Art. 219 - O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.
- A norma constitucional se constrói em duas partes: na primeira declara (num sentido constitutivo) que no patrimônio nacional se inclui o acesso ao mercado interno; não se trata de patrimônio da União, eis que esse está listado no art. 20 da Carta, mas sim do conjunto de ativos dedicados ao exercício da nacionalidade.
- Vale dizer: o direito de acesso ao mercado brasileiro tem natureza patrimonial, e não exclusivamente política.



Ciência e Tecnologia na Constituição

- A autonomia tecnológica
- Pois é esse mercado que vem a ser o destino do incentivo previsto no art. 219, numa cláusula de efeito dependente da lei ordinária.
- A Lei de Inovação claramente se propõe a ser essa lei, no tocante à *autonomia tecnológica do País*.
- A invocação ao dispositivo ilumina o propósito da Lei



A apropriabilidade das tecnologias na Lei de Inovação




Toda a tecnologia será apropriada

- **Art. 12. É vedado a dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de ICT divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da ICT.**




Toda a tecnologia será apropriada

- **Este artigo preceitua uma norma geral relativa à atividade das ICTs e do serviço público em todas suas esferas, em todos os seus campos.**
- **Trata da *economicidade* da produção tecnológica, na forma disposta pelo art. 218 da Constituição.**
- **Como se notou nos comentários ao art. 1º, segundo o sistema constitucional brasileiro, a tecnologia desenvolvida com intervenção do Estado é tratada como um valor econômico apropriável em favor *do sistema produtivo nacional***



Toda a tecnologia será apropriada

- **Trata-se de norma de apropriação, tendo como destinatários os dirigentes, criadores ou a quaisquer servidores, militares, empregados ou prestador de serviços às ICTs da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios.**
- **A norma alcança inclusive os servidores das universidades e instituições de ensino superior, desde que classificáveis como ICT: órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.**



Toda a tecnologia será apropriada

- **Trata-se de aplicação do disposto no art. 218 da Constituição, que confia estabelece a economicidade da produção estatal de tecnologia.**
- **A economicidade é negativa, segundo a Carta.**
- **Não é negativa de acesso ao sistema produtivo nacional, mas significa a concentração dos efeitos do investimento público no território e (por efeitos do art. 219) no mercado nacional.**
- **Nada impede que, uma vez apropriada, a tecnologia seja aberta ao livre uso da economia nacional (Open Access Technology) .**




Toda a tecnologia será apropriada

- **Este art. 12, enquanto apenas declare o conteúdo dos art. 218, sem qualificações, a norma certamente tem eficácia geral; enquanto atue como a *lei federal* a que se refere o art. 219, que preverá os instrumentos de incentivo que visem a *autonomia tecnológica*, haverá eficácia, prevista na Carta, em todos os níveis da Federação.**




Toda a tecnologia será apropriada

- **A dever de confidencialidade ainda abrange os demais servidores, que não sejam criadores, civis ou militares, os empregados, públicos ou não (inclusive os contratos no regime especial constitucional de excepcional interesse público), todos esses também sujeitos à equiparação com funcionários públicos por força do art. 327 do Código Penal.**
- **Como também previsto sob o art. 88 da Lei 9.279/96, o dever se estende aos prestador de serviços de ICT, pessoa natural ou jurídica.**



Toda a tecnologia será apropriada

- **O conteúdo deste art. 12º é a regra segundo a qual – ao contrário da produção científica – a produção tecnológica é voltada à apropriação.**
- **Como a distinção entre os dois modos de conhecimento, fixados em seus efeitos na Constituição, é tarefa factual e casuística, *todo o conhecimento* é sujeito ao mesmo tratamento. Caberá ao órgão dirigente da ICT fazer a distinção.**
- **Trata-se de restrição que pode ser razoável e ponderada ao princípio de liberdade de conhecimento.**
- **A Constituição impõe apropriação, em favor da comunidade nacional.**
- **Trata-se, igualmente, de uma profunda alteração dos *mores* da comunidade criadora.**



Toda a tecnologia será apropriada

- Interpretação conforme
- **Esteja claro que o disposto neste art. 12 representa radical afastamento do *costume* da grei dos pesquisadores, expresso na parêmia *publish or perish*.**
- **Toda a carreira do pesquisador está centrada na necessidade de publicar, de tornar público seu trabalho, o que, aliás, têm amparo no art. 218 § 1º da Carta – mas não no caso do § 2º do mesmo dispositivo.**




Toda a tecnologia será apropriada

- Interpretação conforme
- **O dispositivo, não obstante suas consequência penais, ou talvez exatamente por causa disso, deve ser interpretado com razoabilidade. A autorização da ICT, embora *expressa* como o quer a Lei, não será necessariamente em cada caso.**
- **Por exemplo, um protocolo de aprovação automática, mediante comunicação, poderá prever áreas do conhecimento em que o dever de confidencialidade não seja, como regra, aplicável. Pode-se assim melhor aplicar a norma, sem criar resistências realmente justificadas ao rigor da lei.**




Toda a tecnologia será apropriada

- Divulgar, noticiar ou publicar
- O alcance da norma é o da proteção à tecnologia.
- Veda-se qualquer publicação substantiva ou mesmo a notícia que dê ciência da existência de uma tecnologia - que não se revela; a existência da tecnologia pode ser um valor concorrencial significativo.
- Ou seja, os critérios aqui **são mais estritos** do que os aplicáveis para a fixação do *estado da arte* para o direito de patentes.



Toda a tecnologia será apropriada

- **Quais informações serão confidenciais**
- O dever de confidencialidade se refere às *criações*, tais como definidas no art. 2º: tanto as que sejam ou possam ser objeto de direitos exclusivos sobre objetos tecnológicos, quanto os conhecimentos não suscetíveis de tal proteção, mas com valor econômico efetivo ou potencial.
- A vedação atinge tanto a criação em que o obrigado tenha participado diretamente quanto aquela da qual tenha tomado conhecimento por força de suas atividades



Toda a tecnologia será apropriada

- A economicidade da tecnologia
- **Haverá dever de sigilo ao dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de ICT divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da ICT.**
- **Trata-se de estabelecer, para os fins dos art. 218 e 219 da Constituição, a apropriabilidade da produção tecnológica do Estado, com vistas ao setor produtivo nacional.**




Toda a tecnologia será apropriada

- Da sanção penal à desobediência desta norma
- Uma série de dispositivos penais sancionam o descumprimento do dever de sigilo previsto neste artigo.
- **Da ICT como agente de apropriação privada**
- Seja como produtora de conhecimentos para o sistema produtivo (o que é missão constitucional e legal sob a Lei de Inovação) seja como parceira ou prestadora de serviços para o setor empresarial, a ICT e seus servidores e prestadores de serviços está sujeita às normas relativas à concorrência desleal e à apropriação privada das tecnologias.




Toda a tecnologia será apropriada

- **Violação de sigilo funcional**
- **Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:**
- **Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.**
- **§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.983, de 14.7.2000)**
- **I - permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.983, de 14.7.2000)**
- **II - se utiliza, indevidamente, do acesso restrito. (Alínea acrescentada pela Lei nº 9.983, de 14.7.2000)**
- **§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.983, de 14.7.2000)**
- **Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.**




Toda a tecnologia será apropriada

- A violação de normas estatutárias e celetistas
- **Além de violação de norma penal, a falta da confidencialidade também será causa de infração estatutária ou laboral.**



Toda a tecnologia será apropriada

- A violação de normas estatutárias e celetistas
- **Estatuto da União** (Lei 8.112/90)
- Art. 116. São deveres do servidor: (...)
- V - atender com presteza: (...)
- a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...)
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;



Toda a tecnologia será apropriada

- A violação de normas estatutárias e celetistas
- ***Da infração à norma celetista***
- O dever introduzido pelo art. 12 já está previsto na norma celetista.
- Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:
- g) violação de segredo da empresa;

Fernando de Nielander Ribeiro

Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

São Paulo, 13 de dezembro de 2006

Marco legal e Inovação

Fernando N. Ribeiro

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

Marcos regulatórios

- Fundos Setoriais (a partir de 1999)
- Lei da Inovação (2005)
- Lei do Bem (2006)
- Regulamentação do FNDCT (200?)
- Implementação: avanços e dificuldades

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Fundos Setoriais: avanços

- Estabilidade dos recursos;
- Participação da sociedade no processo decisório;
- Criação de novos instrumentos:
 - Equalização (FVA);
 - Capital de risco (FVA);
 - Reserva de liquidez (FVA);
 - Subvenção PDTI/PDTA (FVA).

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Fundos Setoriais: dificuldades

- Vinculação setorial ⇒ assimetria de arrecadação e alocação
- Modelo de gestão construído tornou o processo de planejamento, decisão e alocação de recursos muito complexo:
 - Excesso de colegiados e instâncias decisórias (comitês gestores);
 - Dificuldade de desenho de políticas públicas;
 - Conciliação de interesses/ conflitos na alocação de recursos.
- Fundos fiscais (LOA) sujeitos a contingenciamento;
- Processo de planejamento anual x desafios que exigem respostas/programas plurianuais;
- Custo administrativo muito elevado ⇒ gestão complexa;
- Rigidez do padrão jurídico/contratual (INs);
- Rigidez da classificação e programação orçamentária;
- Rigor (burocrático) do controle e acompanhamento.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Lei da Inovação: avanços

- Recursos públicos - humanos, materiais, infraestrutura e financeiros - para o incentivo ao desenvolvimento de produtos e processos em empresas nacionais
 - Maior flexibilidade no compartilhamento de recursos – foco na diminuição da rigidez legal e operacional nas regras e procedimentos das ICTs;
 - Propriedade intelectual compartilhada – co-titularidade entre empresa/ICT/pesquisador;
 - Concessão de recursos financeiros: subvenção econômica, financiamento ou participação societária.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Lei da Inovação: avanços

- Subvenção econômica
 - Origem dos recursos: definição do orçamento anual do FNDCT/Fundos Setoriais e de percentual exclusivo para MPEs (MCT, MDIC e Minifaz);
 - Aplicação desvinculada de seus respectivos setores.
- Autorização para fundos mútuos de investimentos.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Lei da Inovação: dificuldades

- Regulamentação frágil, especialmente em relação a subvenção econômica e pessoal;
- Necessidade de promover ajustes, particularmente na aplicação da Lei 8.666.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Lei do Bem

- Avanços: estímulo a contratação de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas;
- Dificuldades: valores dos incentivos fiscais ⇒ renúncia tributária potencial é muito pequena (exceção TIs) e não estimula as pequenas e médias empresas (pressupõe a obtenção de lucro real).

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Regulamentação do FNDCT (Projeto de Lei)

- Avanços possíveis:
- Flexibilidade para alocação de recursos (ações transversais e diversificação dos instrumentos para todos os fundos setoriais);
- Melhoria na Gestão Estratégica da Política de Inovação e ampliação da representação da sociedade com a criação do Conselho Deliberativo.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Regulamentação do FNDCT (Projeto de Lei)

- **Dificuldades:**
 - Não simplifica a programação orçamentária nem os procedimentos de controle e acompanhamento.
 - Convênios com recursos do FNDCT estão subordinados a Lei 8666 e a I.N. 01/97
 - Não resolve o problema do contingenciamento.

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Arrecadação dos Fundos Setoriais (R\$ 1,00)

Fundo	2006		1999 a 2006		%
	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	
CT-AIAZÓNIA	7.807.254	7.807.254	85.565.804	85.565.804	1,23
CT-AERONÁUTICO	19.431.932	15.545.546	148.187.064	118.549.851	2,12
CT-AGRONEGÓCIO	45.341.176	36.272.941	345.769.812	276.615.850	4,96
CT-BIOTECNOLOGIA	19.431.932	15.545.546	148.187.063	118.549.850	2,12
CT-ENERGIA	98.081.575	78.465.260	887.050.790	709.640.632	12,72
CT-ESPACIAL	8.381.327	6.705.062	19.965.577	17.325.171	0,20
CT-HIDRO	28.058.062	22.446.450	226.874.401	181.499.521	3,25
CT-INFORMÁTICA	22.395.480	17.916.384	159.521.765	127.817.412	2,29
CT-MINERAL	4.151.805	3.321.444	31.485.411	25.188.329	0,45
CT-PETRO	463.949.711	371.159.769	3.455.029.857	2.832.744.415	49,54
CT-SAÚDE	45.341.176	36.272.941	345.769.812	276.615.850	4,96
CT-TRANSPORTE	41.978	33.582	6.663.556	5.560.845	0,10
CT-TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	9.705.904	7.764.723	54.843.012	43.874.410	0,79
CT-VERDE-AMARELO	129.546.221	103.636.977	1.059.763.068	847.810.454	15,19
CT-INFRA	0	178.771.856	0	1.307.518.798	0,00
TOTAL	901.665.533	901.665.533	6.974.676.792	6.974.676.792	100,00

[voltar](#)

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



TABELA 3.1 - RENÚNCIA TRIBUTÁRIA PARA ATIVIDADES DE P, D&I,
POR TRIBUTO, EM 2006 (R\$ milhões)

Renúncia Tributária	IRPJ	IRRF	IPi	II	IOF	CSLL	COFINS	Total
Máquinas e equipamentos (CNPq)			57,4	110,0				167,4
PDII/PDTA	102,7	16,0	10,9		5,4			135,0
Entidades científicas sem fins lucrativos	44,3					24,7	20,8	89,8
Pesquisa tecnol. e desenv. de inovação	105,0					36,0		141,0
Despesas com pesquisas cient. e tecnol.	306,5							306,5
Lei de informática			1575,7					1575,7
Total	558,5	16	1644,0	110,0	5,4	60,7	20,8	2415,4

Fonte: Ministério do Planejamento/Secretaria de Orçamento Federal. Relação das Informações Complementares ao PLOA 2006.

[voltar](#)

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



FNDCT – Desembolsos 1970 - 2005



[voltar](#)

www.finep.gov.br



Ministério da
Ciência e Tecnologia



Maria Celeste Emerick

**REGULAMENTAÇÃO DA INOVAÇÃO
TECNOLÓGICA NO BRASIL: DESAFIOS E IMPACTOS
PARA AS ICTS**

Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/CGEE
Painel II : Marco Legal e Inovação

13/12/06

Maria Celeste Emerick
Coordenadora
Gestão Tecnológica - FIOCRUZ
REPICT - Rede de Tecnologia - RJ
Projeto Ghente



Roteiro



I – Lei de Inovação na prática: marcos da discussão na Rede de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia/ REPICT

II – Gestão da Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia na FIOCRUZ: antes e depois da Lei de Inovação

**Discussão sobre a Lei de Inovação no âmbito da
REPICT
- Histórico -**

2003	<i>VI Encontro da REPICT:</i> Oficina de Trabalho "Os principais entraves na proteção e comercialização do conhecimento gerado nas ICTs brasileiras"
2004	<i>VII Encontro da REPICT:</i> Oficina de Trabalho "O Direito Público na Contratação de Tecnologia"
2005	<i>VIII Encontro da REPICT:</i> Oficina de Trabalho "A Lei de Inovação Brasileira: O Impacto de sua Implementação nas Instituições de Ensino e Pesquisa e nas Empresas".
2006	<i>IX Encontro da REPICT:</i> Oficina de Trabalho "Implementação do Decreto que Regulamenta a Lei de Inovação: a Prática no âmbito das ICTs" Workshop "A Lei de Inovação na Prática" - desdobramentos da Oficina de Trabalho do IX Encontro da REPICT

2003 – VI Encontro da REPICT:

Oficina de Trabalho "Os principais entraves na proteção e comercialização do conhecimento gerado nas ICTs brasileiras".

Pontos de discussão:

- ❖ uniformização das políticas institucionais de PI e transferência de tecnologia, em especial nas instituições públicas, que possuem dificuldade jurídica em transferir tecnologia para o setor privado.
- ❖ investimento continuado na formação e na qualificação de recursos humanos que atuam na área.
- ❖ preservação do sigilo das informações no meio acadêmico.

2003 – VI Encontro da REPICT:
Oficina de Trabalho "Os principais entraves na
proteção e comercialização do conhecimento
gerado nas ICTs brasileiras".

- ❖ definição de critérios de participação dos recursos humanos nos projetos de pesquisa, evitando a informalidade das parcerias.
- ❖ sensibilização e qualificação das áreas jurídicas das instituições públicas, que pouco têm conhecimento sobre o processo de negociação de contratos de transferência de tecnologia.

2004 – VII Encontro da REPICT:
Oficina de Trabalho "O Direito Público na Contratação
de Tecnologia".

Pontos de discussão:

- ❖ as exceções legais às regras licitatórias, como a dispensa e a inexigibilidade, para o fornecimento ou licenciamento de tecnologia, sendo em todos os casos, mesmo sem os rigores formais da licitação, inescapáveis os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade e moralidade.
- ❖ discussão minuciosa do projeto de Lei de Inovação, que gerou pontos de questionamento pelas ICTs, como o entendimento de que a contratação com exclusividade não fere os princípios constitucionais, mas facilita a captação de recursos financeiros e a busca de parceiros e a necessidade de uniformização de procedimentos para a publicidade da contratação de tecnologia

2004 – VII Encontro da REPICT:
Mesa "O Projeto de Lei de Inovação: Qual é a Lei
mais adequada para alavancar a Inovação
Tecnológica no Brasil?"

Pontos de discussão:

❖ motivação e análise dos projetos de Lei: visão da universidade e da empresa

Visão da universidade

- ❖ fortalecimento da cultura de PI e estabelecimento de regulamentação interna que incentiva a inovação.
- ❖ educação e treinamento contínuo em inovação.
- ❖ estímulo às práticas de gestão e organização da inovação.
- ❖ mobilidade de pesquisadores.

2004 – VII Encontro da REPICT:
Mesa "O Projeto de Lei de Inovação: Qual é a Lei
mais adequada para alavancar a Inovação
Tecnológica no Brasil?"

Visão da empresa

- ❖ necessidade de integrar a Lei de Inovação com a política industrial e tecnológica, incluindo o desenvolvimento tecnológico para PME's.
- ❖ apoio à consolidação de um sistema nacional de inovação e energização de instrumentos de apoio FINEP, BNDES, INPI, etc.
- ❖ praticidade de instrumentos de apoio às empresas (incentivos fiscais), com exigência de garantias viáveis e compatíveis com o risco inerente às atividades de P&D&I.
- ❖ Necessidade de regras estáveis.

2005 – VIII Encontro da REPICT:

"A Lei de Inovação Brasileira: O Impacto de sua Implementação nas Instituições de Ensino e Pesquisa e nas Empresas".

Pontos de discussão:

- ❖ estágio atual da implementação da Lei de Inovação e do Projeto de Lei sobre incentivos fiscais.
- ❖ Visão da universidade, do instituto de pesquisa e da empresa sobre a implementação da Lei

2005 – VIII Encontro da REPICT:

"A Lei de Inovação Brasileira: O Impacto de sua Implementação nas Instituições de Ensino e Pesquisa e nas Empresas".

Visão da ICT

- ❖ implicações regulatórias para as ICTs em relação a: compartilhamento de infra-estrutura, prestação de serviços, compartilhamento de ganhos econômicos, autorização para divulgação de tecnologias, afastamento do pesquisador e contratação temporária.
- ❖ implicações para a gestão universitária em relação a: procedimentos para definição das competências mínimas do NIT, profissionalização dos recursos humanos, estabelecimento de uma estratégia com foco em resultados, participação em redes cooperativas de pesquisa e avaliação de desempenho

**2005 – VIII Encontro da REPICT:
"A Lei de Inovação Brasileira: O Impacto de sua
Implementação nas Instituições de Ensino e
Pesquisa e nas Empresas".**

Visão da empresa

- ❖ compatibilização da Lei de Inovação com o fomento à inovação na empresa.
- ❖ políticas de incentivo à entrada de pesquisadores no universo empresarial.
- ❖ estabelecimento de instrumentos mais concretos de estímulo à inovação nas PME's.
- ❖ parceria para P&D&I deve prever alocação de recursos significativos para contratar o risco inerente à atividade.

**2006 – IX Encontro da REPICT/Oficina de Trabalho:
"Implementação do Decreto que Regulamenta a Lei
de Inovação: a Prática no âmbito das ICTs" e
Workshop "A Lei de Inovação na Prática" –
desdobramentos da Oficina de Trabalho do IX
Encontro da REPICT**

- ❖ Oficina de Trabalho: Participação de 88 representantes de instâncias gestoras de inovação e transferência de tecnologia das ICTs
- ❖ Workshop: Participação de 50 representantes de instâncias gestoras de inovação e transferência de tecnologia das ICTs

2006 – IX Encontro da REPICT/Oficina de Trabalho e Workshop

Pontos de discussão:

- 1) Edital para divulgação do processo de licenciamento de tecnologia com exclusividade
- 2) Interação entre ICTs e Fundações de Apoio
- 3) Movimentação de pesquisadores entre ICTs e empresas
- 4) Competências do Núcleo de Inovação Tecnológica: o que consta na lei e a prática nas ICTs

Resultados:

- ❖ Elaboração do Resumo Executivo dos resultados das duas reuniões

1) Edital para divulgação do processo de licenciamento de tecnologia com exclusividade

Pontos de discussão & conflitos:

- ❖ suficiência descritiva do edital, para fins de publicação, *versus* edital de licitação – pontos de conflito entre legislações.
- ❖ como tratar as negociações que contemplem a exclusividade e já estavam em curso, quando foi promulgada a Lei?

1) Edital para divulgação do processo de licenciamento de tecnologia com exclusividade

- ❖ clareza sobre a possibilidade de concessão de exclusividade no licenciamento nos acordos de parceria para P&D&I
- ❖ o licenciamento com exclusividade representa um ponto nevrálgico, devido aos procedimentos obrigatórios estabelecidos por lei – elaboração de edital, publicação no Diário Oficial da União e divulgação na Internet.

Lei de Licitação versus Lei de Inovação

2) Interação entre ICTs e Fundações de Apoio

Pontos de discussão & conflitos:

2.1) Incentivos Financeiros aos Pesquisadores

- ❖ dúvidas quanto ao pagamento de bolsa – apenas especificar no contrato ou convênio a realização de uma atividade de P&D e inovação?
- ❖ Acúmulo de bolsas e possíveis problemas com relação aos impostos – pontos de conflito entre legislações.
- ❖ Dúvidas sobre o “prêmio” para as equipes de apoio na prestação de serviços.

2.2) *Retorno de ganhos econômicos e dificuldades operacionais*

Pontos de discussão & conflitos:

- ❖ Dificuldades das ICTs na operacionalização do recebimento e da utilização dos ganhos econômicos resultantes dos contratos de licenciamento e TT
- ❖ dificuldade de recebimento dos ganhos econômicos oriundos da transferência de *know-how*

Tributação (INSS, IRPF, etc) *versus* Lei de Inovação

3) *Movimentação de pesquisadores entre ICT e empresa*

Pontos de discussão & conflitos:

- ❖ conflito de interesses na relação do pesquisador com a empresa constituída, especialmente no caso de ser sócio
- ❖ afastamento do pesquisador da ICT *versus* Lei do Serviço Público – pontos de conflito entre legislações.
- ❖ licenciamento de tecnologia, com patente da ICT, para empresa cujo sócio é pesquisador afastado.

regime jurídico dos servidores públicos (Lei 8.112) *versus* Lei de Inovação

4) Competências do Núcleo de Inovação Tecnológica: o que consta na lei e a prática nas ICTs

- ❖ Definição legal de ICT
- ❖ Descentralização e autonomia do NIT
- ❖ Compartilhamento do NIT com diferentes ICTs
- ❖ Atuação do NIT (responsabilidades e limites de competência)
- ❖ Relação funcional com o órgão máximo da ICT.
- ❖ Papel na formulação, aplicação e controle de normas internas
- ❖ Papel na avaliação de tecnologias a serem desenvolvidas e comercializadas por empresa privada da qual a ICT poderá ser sócia (empresa de propósito específico).

Recomendações ao MCT

- ❖ Promover a harmonização dos conceitos e entendimentos sobre os principais mecanismos da Lei de Inovação, bem como solucionar os conflitos das legislações
- ❖ Sensibilizar e capacitar as áreas jurídicas das ICTs sobre a aplicação da Lei de Inovação para um melhor entendimento do espírito norteador da Lei
- ❖ Sensibilizar e divulgar a Lei de Inovação junto aos órgãos controladores
- ❖ Estabelecer diretrizes gerais da aplicação da Lei de Inovação, de forma que as ICTs tenham um balizador comum

Roteiro



I – Lei de Inovação na prática: marcos da discussão na Rede de Propriedade Intelectual e Comercialização de Tecnologia/ REPICT

II – Gestão da Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia na FIOCRUZ: antes e depois da Lei de Inovação

Gestão da Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia na Fioacruz



1986	Introdução formal do tema Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia na Instituição
1991/92	Formalização da instância: Coordenação de Gestão Tecnológica - GESTEC
1996	Estabelecimento de Portaria que institucionaliza a Política (escopo e competências)
2004	Aperfeiçoamento da política institucional em Gestão Tecnológica: análise crítica e proposta de reestruturação
2005/06	Nova Política de Gestão Tecnológica e Inovação: concepção e implantação do Sistema FIOCRUZ de Gestão Tecnológica e Inovação – Sistema GESTEC-NIT

Fiocruz: uma ICT no Processo de Transferência de Tecnologia



- ✓ Inserção no Sistema de Inovação em Saúde
- ✓ Poder de compra do Estado (Ministério da Saúde)
- ✓ Unidades fabris e excelência em P&D
- ✓ Capacidade de interagir no mercado internacional de comercialização

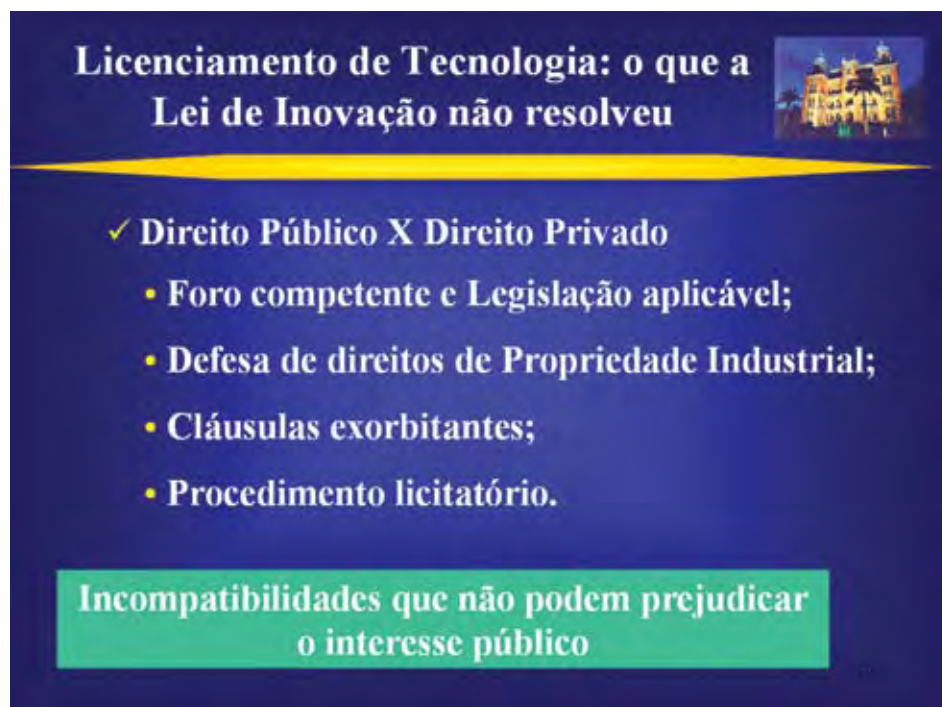
Particularidades da ICT/FIOCRUZ

FIOCRUZ: antes e depois da Lei de Inovação



- ✓ Cenário institucional antes da Lei de Inovação:
 - Estrutura similar ao NIT
 - Licenciamento e Fornecimento de Tecnologia
 - Alianças estratégicas
 - Regulamentação de Titularidade de Direitos de PI

A Lei de Inovação contribuiu para internalizar a discussão sobre o tema na FIOCRUZ, motivando a revisão da Política Institucional de Gestão Tecnológica e Inovação e a reestruturação do órgão responsável por sua implementação



Considerações Finais



- ✓ A Lei de Inovação inseriu, definitivamente, a inovação tecnológica no centro do debate nacional e institucionalizou a relação das ICTs com as empresas. Com isso, o Brasil passou a contar com um instrumento de fomento à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.
- ✓ Por outro lado, é prematuro avaliar exaustivamente os pontos de ruídos na interface com as outras legislações e as dificuldades operacionais da sua implementação devido aos diferentes focos e ao estágio de implementação nas ICTs

Rogério Emílio de Andrade



Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Rogério Emílio de Andrade

Procurador-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

**Articulação Jurídica da Política Nacional
de Inovação Tecnológica.**

**Lei Complementar nº. 73/93
Art. 4º, Inciso X**

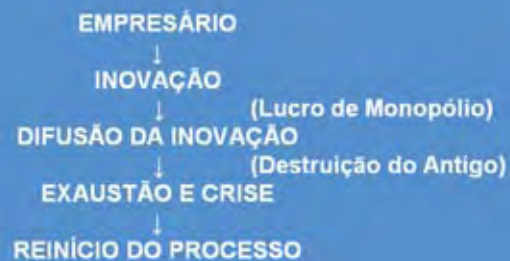
Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

CHAVES INTERPRETATIVAS

1. As taxas de acumulação do Capitalismo moderno encontra-se baseada na capacidade de inovação tecnológica
2. O Estado moderno como eliminador de incertezas e garantidor de bens e direitos sociais

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

DESTRUIÇÃO CRIADORA



Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

I PARTE: Interpretação Constitucional das Políticas Públicas

1 – INSTRUMENTAÇÃO JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2 – INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

3 – PONDERAÇÃO DAS CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICO-ECONÔMICA DAS
DECISÕES JURÍDICAS

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

O processo de inovação tem sua sustentação baseada em torno de três eixos:

- a) A constituição de ambiente a parcerias estratégicas entre as Universidades, Institutos Tecnológicos e Empresas;
- b) Estimulo à participação de Instituições de Ciência e Tecnologia no Processo de Inovação;
- c) Incentivo à inovação da empresa.

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Interpretação conforme a Constituição:

Significa dizer que, perante o preceito normativo capaz de comportar vários sentidos, há que se escolher o que mais se aproxime dos valores constitucionais, isto é, deve-se optar por sentido que se harmonize com o todo constitucional (ADPF 45 MC/DF Relator Ministro Celso Mello).

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

A interpretação conforme à Constituição trata-se de um *quid* que se deixa apreender mais da vivência constitucional do que de exposições meramente conceituais. Nesse sentido, recomenda-se a leitura do voto do Ministro-Relator Gilmar Mendes em sede Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.100-7, em que se pode encontrar a utilização explícita do recurso da interpretação conforme à Constituição

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

PONDERAÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS POLÍTICO-ECONÔMICA AS DECISÕES JURÍDICAS

A interpretação/aplicação do direito, quando envolve matéria juseconômica, deve, necessariamente, promover a integração dos fatores jurídicos com as noções e conceitos oriundos da ciência econômica. Dito de outra forma, quando normas jurídicas prossigam objetivos econômicos, suas interpretações devem ser exploradas e aprofundadas com todos os elementos que possam enriquecer essa interdisciplinaridade, particularmente as noções oriundas da ciência econômica e a ponderação das consequências econômicas das decisões jurídicas.

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

II PARTE: A atuação do Estado Moderno na redução das incertezas e articulação social

1 - ESTADO MODERNO: REDUTOR DE INCERTEZAS

2 – A INEFICIÊNCIA E MOROSIDADE PROVOCADA PELA CONFLITUOSIDADE ADMINISTRATIVA

3 – O PAPEL QUE PODERÁ SER DESEMPENHADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA ARTICULAÇÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA



Presidência da República
 Advocacia-Geral da União
 Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

A INEFICIÊNCIA E MOROSIDADE PROVOCADA PELA CONFLITUOSIDADE ADMINISTRATIVA

O desafio do desenvolvimento requer, portanto, uma nova arquitetura do Estado brasileiro, em que o tempo das decisões político-administrativas se aproxime o mais perto possível do tempo vivido pelos agentes econômicos e onde a paralisia decisória provocada pela falta de integração gerencial e conflituosidade administrativa seja dirimida por mecanismos de solução de controvérsia.

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

O PAPEL QUE PODERÁ SER DESEMPENHADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO NA ARTICULAÇÃO JURÍDICA DA POLÍTICA NACIONAL DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

- Remoção de dificuldades;
- Remoção de diferenças;
- Eliminação da paralisia e impasse administrativos;
- Coordenação de atividades administrativas;
- Coordenação de políticas públicas.

Presidência da República

Advocacia-Geral da União

Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

(...)

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;

XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais;

(...)

Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Regional da União da 3ª Região – SP/MS

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Painel III

Carlos Américo Pacheco

Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica

Carlos Américo Pacheco – IE/Unicamp

São Paulo, 13 de dezembro de 2006

Instituições - Regras do jogo + organização do Estado

- ❑ 'instituições': inúmeros e complexos fatores que moldam o comportamento econômico dos agentes, no contexto de dependência mútua
- ❑ algumas instituições são amplas e abrangentes, outras são setoriais e localizadas
- ❑ diferentes arranjos explicam porque certos países saem-se melhor que outros
- ❑ muitas instituições são necessárias e as instituições efetivas dependem muito do contexto em que se inserem.
- ❑ detalhes são relevantes - impossível uma análise normativa que identifique as reformas institucionais necessárias para promover o desenvolvimento

Institucionalidade da Política Tecnológica

- ❑ **Herança institucional dos anos 70**
- ❑ **Reformas dos anos 90 (abertura, nova regulação, flexibilização, etc.)**
- ❑ **Descompasso entre institucionalidade e política industrial e tecnológica**
- ❑ **Novas relações público-privado**
- ❑ **Marco legal (compras, encomendas, etc.)**

Dimensão Institucional – II Conferência de CTI 2001 Livro Verde e Lei de Inovação

Obsolescência da Organização do Estado

- ❑ Envelhecimento das organizações públicas;
- ❑ Falta de continuidade da agenda de Reforma do Estado;
- ❑ Problemas de coordenação e eficiência da ação pública;
- ❑ Inexistência de mecanismo de avaliação e redesenho das organizações públicas (criar novas organizações e fechar organizações sem sentido)ç
- ❑ Exemplo da obsolescência do quadro institucional – criação do CGEE e da ABDI.

Agenda da Reforma Institucional

Inovação – PPP e Risco

- ❑ Processo conduzido pelas empresas, ao introduzirem produtos e processos novos para o mercado ou para a própria empresa.
- ❑ Conjunto de atores e da interação entre eles – externalidades e ambientes de inovação favoráveis e também cooperação entre esses atores – Sistema Nacional de Inovação.
- ❑ **Benchmarking internacional – PPP** (OECD)
- ❑ Políticas orientadas para estimular inovação pressupõem forte interação entre empresas e instituições e entre entes PÚBLICOS E PRIVADOS.

RISCO

Agenda Econômica

- Questões cada vez mais complexas:
 - quanto mais relevante a inovação é para a competitividade das empresas
 - quanto mais relevantes são os ativos intangíveis e o conhecimento
- As relações entre atores se desloca da mera presença do Estado na esfera econômica (empresas, etc.) para uma relação mais complexa e sofisticada – intermediada por ativos intangíveis.

Segurança Jurídica - Marcos regulatórios frágeis ou dificuldades operacionais ampliam o risco privado

- Biossegurança – insegurança quanto a pesquisa com Recursos Genéticos e a comercialização de OGMs;
- Biodiversidade – insegurança quanto às regras de acesso, exploração econômica e repartição de benefícios;
- Medicamentos, produtos agrícolas, etc. – insegurança quanto ao registro e licenciamento;
- Propriedade Intelectual – lentidão do processo de concessão de patentes e marcas – Protocolo de Madri;
- Fortalecimento da independência e capacidade técnica das Agências Reguladoras setoriais;
- Insegurança Derivada de Falhas dos Marcos Regulatórios:
 - Lei de Inovação – ineficácia jurídica (patentes, overhead, SPE)
 - Lei das OS
 - Lei de Subvenções

Insegurança nas Relações Público-Privado

- C&T na Ordem Constitucional (art. 218 e 219) – normas genéricas - descoladas da ordem econômica.
- Ordem Econômica na Constituição – papel do Estado:
 - autorização legislativa para atuação do Estado;
 - problema crescente - ativos Intangíveis como bens econômicos (conhecimento, resultados de pesquisa, licenciamento, etc.).
- Ausência de formas jurídicas de parcerias que não PPP (Lei nº 11.079/04 concessão patrocinada ou administrativa).
- Novas formas de atuação do Estado – OS, OSCIP, SSA, PPP, etc. – fragilidade do marco regulatório e inadequação para parceria e inovação.
 - OS – eficiente para atividades públicas organizada sob a forma de contrato de gestão (laboratórios, etc);
 - OSCIP – mecanismo de organização do terceiro setor;
 - SSA – para estatal – contribuições sociais ou econômicas;
 - PPP - concessão patrocinada ou administrativa

**PPP latu sensu –cooperação pública e privada
- Sociedade de Propósito Específico, etc.**

Agenda

- Agenda Emergencial
 - “Enforcement” das Leis existentes - Lei de Inovação (ineficácia e insegurança).
 - Aplicação da Lei de Inovação financiamento público para novos modelos e maior coragem e determinação na aplicação da Lei - SPE.
 - Articulação entre órgãos de auditoria e controle e entidades públicas e privadas.
- Agenda de Médio Prazo
 - Reforma do Estado
 - Novas formas de PPP em C&T&I
 - Fortalecimento dos Marcos Regulatórios

Estratégia

