



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

EDUARDO AYRES DINIZ DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E OS
FUNDAMENTOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA (1988)
PARA AS NORMAS JURÍDICAS**

Londrina
2014

EDUARDO AYRES DINIZ DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E OS
FUNDAMENTOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA (1988)
PARA AS NORMAS JURÍDICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Direito Negocial, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Negocial.

Orientador: Profa. Dra. Marlene Kempfer.

Londrina
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

O48d Oliveira, Eduardo Ayres Diniz de.
Desenvolvimento tecnológico e os fundamentos na Constituição Brasileira (1988) para as normas jurídicas / Eduardo Ayres Diniz de Oliveira. – Londrina, 2014.
142 f.

Orientador: Marlene Kempfer.
Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2014.
Inclui bibliografia.

1. Direito econômico – Teses. 2. Incentivos fiscais – Teses. 3. Difusão de inovações – Teses. 4. Inovações tecnológicas – Legislação – Teses. I. Kempfer, Marlene. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.
CDU 345.78

EDUARDO AYRES DINIZ DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E OS
FUNDAMENTOS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA (1988)
PARA AS NORMAS JURÍDICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Direito Negocial, da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Negocial.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a Martha Asunción Enriquez Prado
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 12 de Dezembro de 2014.

Dedico este trabalho à meus filhos,
Lucas e Vítor, este nos primeiros
meses de vida.

A Andrezza minha esposa,
companheira de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora não só pela constante orientação neste trabalho, pelos meios que proporcionaram ampliar meu conhecimento, pelas correções nos artigos para os congressos e, sobretudo, pela dedicação. Sim, dedicação não somente a mim como orientando, mas à frente da coordenação do programa de Mestrado, que por seu trabalho principalmente, galgou mais um degrau na nota de classificação.

Aos professores do programa de Mestrado em Direito Negocial com quem pude aprender muito, sempre em uma dinâmica produtiva em via de mão dupla, inclusive pelas trocas de experiências relativas às atividades cotidianas.

Aos colegas que, cada um por seu objetivo e, em suas áreas, estavam empenhados no ideal de aprendizado constante, pelos grupos de trabalhos que formamos e, claro, pelas horas de lazer nos intervalos, que contou até com um, ainda que único, churrasco.

Gostaria de agradecer também a algumas pessoas que contribuíram para que me fosse possível atender ao programa de mestrado, como meus sócios Carlos e Daniel, ao me substituir nas ausências do escritório. Agradecimento extensivo aos demais advogados, estagiários e colaboradores do escritório que, igualmente auxiliaram durante minha ausência, principalmente no período de cumprimento dos créditos.

Aos meus pais, em especial minha mãe, em quem me espelhei quando, noites à dentro ela ficava produzindo seus textos na calmaria silenciosa da madrugada. Tenho memória de quando ainda era pequenino e ia até ela de madrugada para poder ficar por perto – ela rodeada de livros, e eu, do aconchego materno.

Neste ponto, em que dediquei aos meus filhos e minha esposa esta dissertação, produto de meu labor intelectual e acadêmico, que se fez, como a quem mais agradeço, pois proporcionam as maiores alegrias em minha vida.

**O processo de desenvolvimento é
programado.**

Lourival Vilanova (2013, p. 495)

OLIVEIRA, Eduardo Ayres Diniz de. **Desenvolvimento tecnológico e os fundamentos na Constituição Brasileira (1988) para as normas jurídicas**. 2014. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

RESUMO

O grau de intervenção na economia é objeto de estudo de várias Ciências Sociais, entre elas, o Direito. Buscando o foco jurídico, destaque-se que na atual Constituição, nos termos do Art. 174, há permissão para a atuação indireta do Estado no domínio econômico pelos seguintes meios: normativo, fiscalizatório, incentivo e planejador. Para esta pesquisa a análise será para a intervenção por incentivo qualificada pelo planejamento, com a finalidade de concretizar as diretrizes previstas nos artigos 218 e 219, ou seja, o Estado ser viabilizador do desenvolvimento socioeconômico e da autonomia tecnológica brasileira. Neste sentido pode-se registrar importantes avanços consubstanciados nas Leis nº 10.973/2004 e 11.196/2005, quanto às formas de estímulo às inovações, e no caso desta última lei mencionada, pela previsão de incentivos fiscais. Mais recentemente há a Lei nº 12.715/2012 que restabeleceu programa de inclusão tecnológica nas escolas públicas, bem como, criou programa de incentivo à inovação para o setor automotivo. Esta análise busca apontar quais são as possibilidades de estímulo às inovações tecnológicas destinadas às empresas nacionais, defendendo-se que tais políticas devem ser consideradas políticas do Estado brasileiro e não apenas de governos. Portanto, elas devem constar em todos os planejamentos públicos e nos respectivos orçamentos para viabilizá-las, efetivamente, ou seja, permitindo controle social, legislativo e jurídico.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Planejamento econômico. Crescimento. Indução. Invenções.

OLIVEIRA, Eduardo Ayres Diniz de. **Tecnological development and the basis on Brazil Constitution (1988) for the legal rules.** 2014. 142 p. Dissertation (Master's degree in Law Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

ABSTRACT

The degree of intervention in the economy is the object of study of various social sciences, among them, the Law. Seeking the legal focus, it is noted that in the current Constitution, under Article 174, there is permission for the indirect action of the State in the economic domain by the following means: regulatory, fiscalization, incentive and planner. For this research the analyze will be on the intervention through incentive provided in a planning, in order to implement the guidelines provided in Articles 219 and 218, that is, the State be the enabler of socioeconomic development and technological autonomy to Brazil. In this sense one can list important advances embodied in Law n° 10.973/2004 and 11.196/2005, by its forms of stimulus to innovation, and in case of this latter law mentioned, by providing tax incentives. More recently there is the Law n° 12.715/2012 who reestablished the program of technological inclusion in public schools, as well, created a new program to incetivate innovations in automotive industry. This analysis sought to point out which are the possibilities of stimulus to technological innovations addressed to domestic companies defending that such policies should be considered policies to the Brazilian state, not just government policies. Therefore they must be included in all public plans to enables them effectively, that is, allowing social, legislative and legal control.

Keywords: Development. Economic planning. Growth. induction. Inventions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FEI	Faculdade de Engenharia Industrial
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ICT	Instituições Científicas e Tecnológicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Econômico
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MF	Ministério da Fazenda
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
TVA	Taxe Sur la Valeur Ajoutée
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SENAI	Serviço de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1	POLÍTICAS ECONÔMICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA14
1.1	A VISÃO ESTATAL DE JONH KEYNES.....15
1.2	A VISÃO LIBERAL DE FRIEDRICH HAYEK.....17
1.3	FUNDAMENTOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA24
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO45
2.1	O MODELO DE INOVAÇÃO DE JOSEPH SCHUMPETER.....46
2.2	POLÍTICAS ECONÔMICAS DE DESENVOLVIMENTO PELA INTERVENÇÃO DO ESTADO QUALIFICADAS PELO PLANEJAMENTO.....59
2.3	EFETIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO POR MEIO DE NORMAS INDUTORAS.....75
3	PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS (1988), POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO BRASIL (LEIS 10.973/2004, 11.196/2005 E 12.715/2012) E CONTROLE95
3.1	PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS DAS POLITICAS ECONÔMICAS DE INOVAÇÃO.....96
3.2	AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INOVAÇÃO: LEIS 10.973/2004; 11.196/2005 E 12.975/2012.....110
3.3	CONTROLE SOCIAL, LEGISLATIVO E JUDICIAL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA.....123
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma nação implica em assegurar em última análise melhores condições de vida aos seus cidadãos tendo eles estabelecido em uma Constituição a forma de incessantemente buscá-lo.

Muito se discute de quem seria o papel pela indução, ou mesmo, orientação da economia, contrapondo-se entre Estado e a iniciativa privada. Em verdade, esta discussão ganha outros contornos quando se reconhece o papel público que as iniciativas privadas desempenham e que esta divisão não é tão estanque e simples. E, o Estado ganha um forte aliado quando estimula a iniciativa privada a conduzir programas com forte conotação desenvolvimentista de maneira a ser um coadjuvante.

Esta regra não fugiu ao caso Brasileiro, cuja Constituição em um de seus artigos iniciais já previu o desenvolvimento nacional dentre seus objetivos fundamentais. E além deste artigo, a Constituição previu em dois outros momentos, nos artigos 218 e 219, a importância e forma dele e os caminhos para atingi-lo.

A previsão Constitucional advém de um contexto histórico e desta maneira, buscou-se avaliar as doutrinas das ciências econômicas que avaliam o grau de intervenção de um Estado na economia. Neste particular, as ideias de Friedrich Hayek de um lado e de John Keynes de outro foram explicitadas representando duas posições opostas quanto ao grau de intervenção. Mas se de um lado é importante a discussão quanto à intervenção, de outro, é primordial que haja uma preocupação quanto a maneira em que se fará esta intervenção. Ao longo do segundo quarto do século passado até os dias atuais, houve várias experiências fundadas nestas teorias econômicas porém as divergências permanecem na atualidade.

Verificar-se-á no Brasil, a partir de 1988, o modelo de desenvolvimento previsto, foi com base na intervenção, em especial para promover os fins do Estado Brasileiro dentre eles a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária, com menos pobreza, marginalização e desigualdades, maior promoção do bem de todos entre tantos outros objetivos constitucionais.

A par disto entender a existência de uma Constituição Econômica e uma vontade da Constituição permite demonstrar a escolha do Constituinte brasileiro quanto à opção por um Estado desenvolvimentista.

Mas se um lado a Constituição assegura um Estado Desenvolvimentista, qual a forma de concretizá-lo seria a próxima pergunta. E neste aspecto, o Estado brasileiro possui formas de intervir na Economia. Dentre as formas do Estado intervir verifica-se que há a possibilidade de intervenção por indução. Mas esta indução não deve ser um mecanismo isolado e sim de um contexto maior previsto em um planejamento.

É certo que atualmente há planejamento por meio de planos plurianuais e que seu conteúdo permite apresentar as medidas que serão buscadas e quem serão seus executores. O planejamento busca assegurar maior previsibilidade na conduta do Estado o que favorece a segurança almejada para a iniciativa privada quanto aos passos a serem perseguidos pelo país de forma a poderem se posicionar.

Dentre as formas de assegurar o desenvolvimento pela indução o recorte desta dissertação procurou apontar os mecanismos previstos no tocante ao desenvolvimento de uma indústria nacional que busca incessantemente por novos produtos e novos processos – as inovações tecnológicas.

Desta forma, se há um Estado desenvolvimentista, procurou-se demonstrar que as normas constitucionais dos artigos 218 e 219 são fundamentais na busca pelas inovações tecnológicas.

Neste ponto, ou seja, no artigo 219, a Constituição Federal transparece pensamento do economista austríaco Joseph Schumpeter quando reconhece a importância para o desenvolvimento industrial e o foco nas novas criações, novas tecnologias em produtos e processos. Esta opção se deve ao reconhecimento de que assegurando um ambiente de novas conquistas inovacionais estará se assegurando a cada momento em que ocorra uma novidade o reinício de outro ciclo de crescimento econômico. Defende-se que o Estado pode e deve fomentar um ambiente propício as inovações de forma a assegurar um desenvolvimento constante do Brasil, uma espécie de moto-contínuo do bem estar aos cidadãos brasileiros.

Os artigos, 218 e 219 da Constituição de 1988, determinam a utilização de normas para fomentar o desenvolvimento tecnológico e industrial do

país cuja importância será demonstrada nesta dissertação. O foco na intervenção Estatal se deu quanto às formas de intervenção por indução para fomentar as inovações tecnológicas no sentido de assegurar um modelo desenvolvimentista perene, que seja de longo prazo, pois o atraso no desenvolvimento para ser superado demandará a ação conjunta e coordenada dos setores, sejam particulares ou estatais.

Neste sentido os incentivos tributários, financeiros ou outros devem ser considerados dever jurídico de todos os governos, logo, compor os Planos Plurianuais, às Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias. Estes instrumentos do Estado deverão ser sincronizados e convergentes para um desenvolvimento contínuo e seguro. Esta é uma forma jurídica de garantir a perenidade das políticas públicas que interferem na gestão dos empreendimentos da iniciativa privada de maneira positiva e duradoura. Neste passo, pensa-se que as normas indutoras poderão ser um forte aliado neste papel na medida que possibilitam ao Estado conduzir as referidas políticas.

A partir do reconhecimento de que o Estado Brasileiro pretende investir maiores parcelas no desenvolvimento tecnológico foram objetos de apreciação as Leis nº 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012 em suas disposições para identificar as formas de fomento que o Estado brasileiro recorreu para buscar as inovações tecnológicas. A primeira se destina ao 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 segunda, instituiu uma série de incentivos fiscais e financeiros às empresas, inclusive com a previsão de subvenções para contratações de técnicos, além de outras formas de favorecimento às empresas que se destinem a pesquisar e desenvolver novos produtos e processos tecnológicos. A terceira previu meios para viabilizar a inclusão tecnológica nas escolas públicas e um programa de incentivo à inovação para o setor automobilístico nacional.

As execuções das políticas públicas nelas previstas concretizam o papel desenvolvimentista do Estado e favorecem a aproximação entre os interesses público e o privado. No Estado contemporâneo há papéis públicos aos particulares também, e em certa medida, estes estímulos possibilitam que a iniciativa privada seja induzida a realizá-los pois não estará sozinha – terá o Estado ao seu lado. Em

muitos casos para o desenvolvimento industrial o Estado deve comparecer com seu aporte patrimonial para assegurar meios de tornar o empreendimento privado viável.

A realização destas diretrizes constitucionais estão sujeitas ao controle social, legislativo e ainda judicial, com a interferência deste, determinando que a política econômica de inovação seja implementada ou ainda aperfeiçoada.

E os governos que não propiciarem um ambiente nos termos dos artigos 218 e 219 poderão responder por crime de responsabilidade, passível de submissão ao processo de impeachment.

Esta pesquisa pautou-se pelo método dedutivo, tendo navegado por bibliografias das ciências econômicas, ciências jurídicas e em menor parte das ciências da administração de empresas.

1 POLÍTICAS ECONÔMICAS E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

A partir das ciências econômicas é possível apresentar os fundamentos de alguns princípios e normas arraigados na Constituição Federal que em última análise prevêm as políticas econômicas desenvolvimentistas.

A história do pensamento econômico a partir da Escola Clássica, que data de fins do século XVIII, até a Neoliberal, que dominou o final do século passado, revela diversas doutrinas e teorias que procuram solucionar, ou ao menos, entender o fenômeno econômico vivenciado à seus tempos.

Neste fenômeno econômico, estão incluídos todos os eventos que muitas vezes foram o gatilho de algumas delas. Válido rememorar que no período houve revoluções industriais, duas grandes guerras, revoluções sociais, a exemplo da Francesa, houve a quebra da bolsa de Nova York, mais recentemente no final do período a crise do petróleo. Gennari e Oliveira (2009, p. XII) descrevem que o período é composto de eventos de diversos matizes, que cada um na sua medida influenciam de alguma forma a economia, e em cujo período; “o capitalismo se irradiou e se consolidou como sistema global” sendo portanto, o sistema majoritariamente adotado.

A Escola Clássica procurou entender os novos fenômenos socioeconômicos e, a então nova forma de riqueza das nações. Sendo que no século XIX, a partir de sua metade, em que apareceram interpretações divergentes sobre estes conceitos houve um favorecimento para que no século seguinte, XX, iniciassem novas ideias econômicas, tal qual a Escola Neoclássica e a Escola Keynesiana (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. XII). Mas não somente estas visões inéditas, mas também diversas teorias do crescimento econômico (dentre elas a do austríaco Joseph Alois Schumpeter).

Nesta evolução histórica, ainda no final do Século XX, houve o fortalecimento dos pensamentos de matrizes Liberais, com o que se denominou Neoliberalismo, cujo representante tem-se o também austríaco Friedrich Von Hayek. Para Gennari e Oliveira (2009, p. XII) a retomada deste pensamento econômico se deu em resposta ao encerramento de um “ciclo de prosperidade europeia do pós-guerra, pela crise do nacional-desenvolvimentismo na América Latina e também pela

crise do Leste Europeu” ou seja uma forma de resposta ao que se acabara de vivenciar.

Nestes pensamentos econômicos o grau de atuação Estatal encontra posições diferentes. Neste capítulo, dois importantes representantes de visões opostas foram estudados de maneira a apresentar suas formas de enxergar o papel do Estado diante da atividade econômica, ambos citados linhas atrás: o inglês John Keynes, nascido em 1883 e que faleceu em 1946 e o austríaco Frederich Hayek, nascido em 1899 e que faleceu em 1992. A comparação entre o pensamento destes autores explicitará, que o primeiro, defende a maior atuação do Estado para promover o desenvolvimento, e o segundo, em contraposição, estabelece a mínima atuação do Estado para que ele ocorra.

1.1 A VISÃO ESTATAL DE JOHN KEYNES

Jonh Keynes foi professor da Universidade de Cambridge e deteve uma vida intensa política e culturalmente¹. Seu pensamento é no sentido oposto aos Neoclássicos que defendiam que o mercado deveria ser deixado a sua própria conta, sem nenhuma interferência. Ele reconhece que há papéis a serem desempenhados pelo Estado, que muitas vezes os indivíduos não o fazem e são extremamente necessários à sociedade.

Ele faz menção ao tempo em que os filósofos e os economistas diziam que a empresa privada não deveria sofrer nenhuma limitação e que ela traria o bem a sociedade em geral, ainda aduz que o indivíduo ao ouvir isto, acabava aceitando pois realmente algum progresso houvera. E desta forma o terreno estava aberto a “[...] doutrina, que, em bases divinas, naturais ou científicas, estabelecia que a ação do Estado deveria ser rigorosamente limitada, e que, a medida do possível, a vida econômica deveria ser deixada [...]” (KEYNES, 1978, p. 109). Keynes (1978, p. 110) faz críticas aos que defendem o *laissez-faire* refutando as

¹ Representou a Inglaterra na Conferência Monetária de Bretton Woods, que criou o Fundo Monetário Internacional. Outra fato interessante de sua formação cultural é a participação no Grupo de Boomburry, do qual faziam parte intelectuais, artistas e escritores a exemplo de Virgínia Woolf, Clive Bell, Leonard Woolf entre outros. Quanto ao que isto representava na vida de Keynes: "O mais interessante aspecto do grupo talvez se baseie na assertiva intelectual subjacente da necessidade de manter o curso ou a própria existência de um mundo civilizado, com, e apesar do capitalismo." (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. 243)

razões de sua adoção e igualmente quanto a reação às ações do governo para regulamentar a moeda, investimentos e a população. O economista inglês traz ainda a origem da expressão:

Tradicionalmente, a máxima *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu a Colbert, por volta do fim do século XVII. Mas, não há dúvida que o primeiro autor a empregar a frase, e usá-la numa clara associação com a doutrina, foi o Marquês d'Argenson, aproximadamente em 1751. O Marquês foi o primeiro homem a se entusiasmar pelas vantagens econômicas de os governos deixarem o comércio livre. Dizia ele que, para governar melhor, é preciso governar menos. (KEYNES, 1978, p 111).

Keynes afirma que o *laissez-faire* se baseava em princípios metafísicos ou gerais e os refuta. Textualmente ele afirma não ser verdade que os indivíduos possuam uma “liberdade natural” para suas atividades econômicas; ou um contrato que confira direito perpétuo aos que têm esta liberdade ou aos que a adquirem. Ele continua aduzindo que o mundo não é governado do alto, não é administrado aqui embaixo. O *laissez-faire* não é um princípio da Economia e continua sua refutação até concluir que não se pode basear em fundamentos abstratos. Além disto, deve se determinar o que o Estado deve tomar para si para dirigir pela sabedoria pública e que deve deixar com tão pouca interferência quanto possível, ao exercício dos indivíduos (KEYNES, 1978, p. 121). A citação textual de Burke por Keynes assim foi transcrita:

um dos problemas mais refinados na legislação, ou seja, determinar o que o Estado deveria tomar a si para dirigir pela sabedoria pública, e o que deveria deixar, com tão pouca interferência quanto possível, ao exercício dos indivíduos. (BURKE apud KEYNES, 1978, p. 121)

E nesta linha de raciocínio, este outro autor explica a importância em se estabelecer o que é a agenda do governo da não-agenda, e que cabe à política, o estabelecimento das formas de governo capazes de realizar esta agenda (KEYNES, 1978, p. 120). Para ele o tamanho ideal de controle e organização estaria em algum ponto entre o individualismo e o Estado Moderno (KEYNES, 1978, p. 121) e, o progresso estaria na criação de órgãos para atuação, unicamente quanto ao bem público, órgãos estes que seriam semiautônomos e que as atividades destas repartições estariam descoladas de interesses particulares (KEYNES, 1978, p. 120). Nesta separação dos serviços entre os que são sociais e individuais, afirma Keynes

(1978, p.123) que a maior agenda do Estado estaria relacionada às funções que o indivíduo não adota.

Keynes também reconhece a importância de serem regulamentados determinados fatores que influem na atividade econômica de forma a assegurar que as incertezas deixem de servir de meio de favorecimento a uma pequena classe. Pois ele geraria a desigualdade social, desemprego, frustração nas expectativas do empresário, redução da eficiência e da produção. E, para o que Keynes (1978, p. 124) denomina a cura para esses males, o Estado deve exercer um controle ou mesmo regulamentar a transparência das informações sobre: a moeda e o crédito (neste caso defende a criação de uma instituição central); poupança e o investimento; e; até a população.

Impende explicar que Keynes não se mostra aversivo ao capitalismo o que poderia parecer em uma primeira análise, porém, o que ele defende é a atuação do Estado para a melhora do capitalismo. Ou seja, um capitalismo sabiamente administrado para atingir objetivos econômicos de forma mais eficiente:

De minha parte, acho que, sabiamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida.

(KEYNES, 1978, p. 125-126)

A importância de sua teoria está intimamente ligada a reprodução que ela teve no papel que o Estado passou a representar a partir dela. Ou seja, as políticas econômicas do mundo capitalista passaram a se espelhar nesta intervenção estatal em contraposição ao que se tinha até então, cujos eventos, guerras, quebra da bolsa, já tinham sido vivenciados, sendo exemplos de insucessos.

1.2 A VISÃO LIBERAL DE FRIEDRICH HAYEK

Foi apresentado o pensamento de John Keynes, cujo núcleo seria interferência do Estado no Mercado. Em outra escola econômica, faz-se referência a Friedrich August von Hayek, austríaco, a partir de suas obras, dentre elas O caminho

da servidão, publicado pela primeira vez em 1944 e *Direito, Legislação e Liberdade*, um compêndio em três volumes publicados respectivamente em 1973, 1976 e 1979.

Ao escrever nos anos finais da segunda grande guerra Hayek (1990, p. 213) defendia que era de maior importância retirar os obstáculos que a insensatez da guerra havia criado e permitir que a energia criadora do indivíduo se desenvolvesse a tentar inventar novos mecanismos para guiá-los e dirigi-los, ou seja, favorecer progresso ao invés de planejá-lo.

Para Hayek não se trata de papel do Estado a criação de uma ordem social, pois para ele isto não seria possível de antever. Segundo sua doutrina, não é possível a um governo tentar predeterminar a sociedade, pois o fenômeno social é muito complexo e não pode ser direcionado, e para tanto, o papel desempenhado pelo governo seria assegurar condições ótimas para o inconsciente e natural desenrolar das deliberações sociais:

Por isso, o liberalismo restringe o controle intencional da ordem global da sociedade à aplicação daquelas normas gerais que são necessárias à formação de uma ordem espontânea, cujos detalhes não podemos prever. (HAYEK, 1985, Vol I, p. 32).

Na concepção de Hayek, o papel do Estado seria justamente favorecer as condições para que a sociedade se desenvolvesse, assegurando normas gerais para manutenção da estabilidade necessária para o referido desenvolvimento social. Haveria na ordem social caracteres impossíveis de serem assegurados de forma obrigatória pelo Estado. Anteriormente já mencionado, isto seria da natureza própria da sociedade, não se poderiam determinar papéis prévios. Nesta sociedade organizada, defende Hayek (1985, Vol. III, p. 145-146) que aos indivíduos seriam designadas tarefas específicas com deveres diferentes enquanto na sociedade livre somente há regras gerais e os homens são tratados de forma igualitária. Ele chega a afirmar que seria uma ilusão acreditar possível “[...] criar o futuro da humanidade” (HAYEK, 1985, Vol. III, p. 158) e estava tão convicto desta ideia que chegou a afirmar que seria esta a conclusão final dos quarenta anos dele dedicados ao tema.

A dificuldade, segundo Hayek, estaria em que o Estado ao direcionar renda, fosse por mérito ou justiça social, findaria agindo de forma arbitrária configurando-se em um balcão de solicitações das demandas de indivíduos e

grupos. A estas decisões momentâneas o economista austríaco dá o nome de Política de Poder. Em não havendo regras de quem deve levar o que, as decisões seriam arbitrárias e imprevisíveis. Hayek chega a afirmar que o governo criaria regras confusas para satisfazer demandas setoriais, mas que segundo ele impediriam o funcionamento do sistema de mercado. E diante desta ausência de previsibilidade das regras haveria um desrespeito das regras gerais na mente dos cidadãos e “quando a política se converte numa disputa por fatias do bolo da renda, é impossível haver um governo decente” (HAYEK, 1985, Vol. III, p. 156). Percebe-se claramente que a falta de regras preestabelecidas é apontada por este economista liberal tal e qual uma deliberada forma do Estado definir mal a alocação dos recursos criando uma distorção às regras de mercado.

Ao criticar a intervenção do Estado o austríaco utiliza exemplificativamente o setor industrial que seria um dos principais setores que diante da mudança econômica iriam demandar maior parte da renda, em decorrência de serem afetados pela queda na demanda de seus produtos. Caso não haja intervenção e a indústria venha a interromper suas atividades, no sistema de mercado, explica o referido autor, haveria simplesmente ajustes, por exemplo, com a supressão dos empregos as pessoas conseguiriam trabalho em outros lugares (HAYEK, 1985, Vol. III p. 98-99). Depreende-se da afirmação exposta que o próprio mercado se autorregularia alocando os recursos em outros locais. Em contrapartida a este raciocínio, ele continua em sua explicação com o mesmo exemplo, supondo que uma *justiça social* seria a força norteadora para que o governo tente proteger a renda decrescente das pessoas dessas indústrias ou conceda a elas privilégios especiais. Dois problemas imediatamente ocorreriam. Conforme ele pensa, primeiro haverá uma alteração na função sinalizadora dos preços fazendo com que estas indústrias permaneçam com mais recursos do que os exigidos pela demanda. Ainda segundo ele, este auxílio ao setor fará com que os demais setores reclamem igual intervenção, nas palavras de Butler² (1987, p. 99) “cada intervenção na determinação de preços e renda simplesmente agravará a má distribuição,

² Dr. Eamonn Butler é PhD pela Universidade de St. Andrews, na Escócia. Foi pesquisador associado à Câmara dos Deputados dos Estados Unidos e professor de filosofia da Hillsdale College, Michigan. Diretor do Adam Smith Institute, entidade de pesquisa política e econômica com atividades na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.

requerendo uma nova intervenção para solucioná-la”. Neste ponto, havendo este deslocamento, fazendo com que os setores passem a reclamar privilégios especiais cada qual pelo seu grau de influência junto aos governantes do momento, deixa-se, de uma maneira ineficaz, de se atender as regras de mercado – o que não é possível manter no longo prazo, pois os recursos são escassos.

O exemplo de Hayek é extremamente visualizável no atual cenário econômico Brasileiro, sendo que, justamente para manutenção do pleno emprego o Estado tem assegurado isenções de tributos nos veículos automotores e nos bens da chamada linha branca (geladeira, fogão, máquina de lavar, etc.) além de outras medidas interventivas indiretas. Válido destacar que o pleno emprego é uma das finalidades do Estado brasileiro e a atual política está neste sentido, de acordo com a Constituição Federal no seu artigo 170, inciso VIII. Fez-se este parêntese para demonstrar que as ideias do economista austríaco ainda hoje são relevantes para análise da economia contemporânea diante destas intervenções. Nos tópicos adiante, faz-se a explanação de que a própria Constituição reconheceu meios de possibilitar à indústria nacional uma porta alternativa de saída para que a intervenção seja deliberada e não setorial com seus inconvenientes, mas que igualmente seja eficaz na manutenção do pleno emprego – já adiantando um pouco, seria por meio das constantes inovações tecnológicas dos produtos e processos que isto seria possível. Ou seja, uma política deliberada, ampla, de intervenção indireta para fomentar as inovações.

A preocupação contrária a esta constante intervenção que demandariam novas intervenções, ainda nas ideias do mesmo autor, seria o fato de desnaturar a ordem econômica, pois a renda não teria sua destinação definida em função do valor de um fornecedor ou indústria para o cliente, mas pela habilidade de determinados grupos persuadirem o governo quanto aos seus méritos e assim requerer a renda o que é um enorme inconveniente e insustentável no longo prazo. Este é um ponto crucial para Hayek, pois desta forma o mérito deixa de ser o fator de decisão da destinação dos recursos passando a ser capacidade de influência política. E aí, o governo chega inclusive a depender da avaliação de eventual prejuízo político em não atender determinado setor, em suas palavras:

Mas um parlamento ou governo que se converte em instituição de caridade expõe-se a incontável extorsão. E, em pouco tempo, já não será mais o 'mérito', mas sim exclusivamente a 'necessidade política' que determinará os grupos a serem favorecidos à custa da coletividade. (HAYEK, 1985, Vol. III, p. 108)

Procurou-se evidenciar nas ideias expostas por este autor que a alteração da dinâmica do mercado pela intervenção do Estado acabaria por distorcê-lo e gerar cada vez maiores intervenções, que ao passar do tempo, seriam determinadas não mais pelo mérito mas pela capacidade de determinados setores em se comunicar e influenciar a distribuição destes recursos para si. Com o tempo, esta situação se tornaria insustentável diante da ausência de recursos para serem destinadas por intervenção estatal.

Além destas contribuições outro ponto das ideias centrais de Hayek merece atenção quando se refere aos papéis dos pobres e dos ricos, e principalmente, sua visão quanto a distribuição da renda. Isto porque o desenvolvimento previsto na Constituição Federal tem dentre suas finalidades a erradicação da pobreza. Em certa medida e ainda que temporariamente, para que isto ocorra haverá discussão quanto à distribuição de renda.

Segundo Hayek a distribuição de renda sufocaria o crescimento econômico. Um dos efeitos da alteração do centro de decisão, retirando do mercado e passando ao Estado é que muitas pessoas acabarão tendo mais que seus semelhantes pensam que elas merecem e outras ainda, acabarão com menos. Além disto, a distribuição da renda tornaria o processo do mercado mais lento e ineficiente o que levaria a um ciclo vicioso de diminuição da renda. O autor discorda que exista um bolo da renda passível de distribuição que ficaria inalterado até a próxima distribuição. Para ele o objetivo não deveria ser a distribuição de renda, mas o de ajudar o produto total a crescer bastante e rapidamente, de forma que a quota de qualquer indivíduo tomado ao acaso fosse maximizada (HAYEK, 1985, Vol. II, p. 155-156). Neste sentido, qualquer intervenção para tentar minorar o problema da desigualdade de renda acabaria, no longo prazo, por piorar a situação daqueles beneficiários da renda distribuída.

Aqui, faz-se uma crítica a este pensamento do autor, pois a quota individual não representa um desenvolvimento, isto porque, ela não pode ser analisada sem levar em consideração a desigualdade social, ou seja, para se

analisar este fator, é importante que haja além de uma quota maximizada uma distribuição igualitária. Nos tópicos que seguem far-se-á menção que um índice de desenvolvimento deverá levar em consideração mais fatores além do grau de crescimento de um país comprovado pelo Produto Interno Bruto (PIB), grau de industrialização, grau de internacionalização da economia, entre outros fatores. Pois desenvolvimento é diferente do mero crescimento precisando ser entendido juntamente com outras medidas para refletir o projeto constitucional nacional.

A explicação do referido autor continua ao afirmar que além de não ser possível e recomendável a distribuição da renda por questão de *justiça social* ele reconhece um papel importante aos ricos que será tratado logo a seguir, pois um dos vieses de suas análises toca no tema central desta dissertação quanto aos avanços tecnológicos.

Para o liberal austríaco a diferença dos níveis de renda tem influência significativa no crescimento do produto total e além de contribuir, segundo ele, para a destinação dos recursos para onde eles gerarão maiores rendimentos elevaria o nível de todas as rendas. E mais, face a uma crescente população mundial mantida pelo sistema de mercado seria imperiosa que os resultados fossem cada vez melhores sob pena de que os mais pobres do mundo que sofreriam maior miséria. (BUTLER, 1987, p. 102). Aqui se pondera que atualmente, da maneira em que se demonstrará ao tratar sobre o Estado Desenvolvimentista linhas adiante, o Brasil busca justamente sair desta ideia de crescimento desatrelado ao desenvolvimento, pois este envolve o desenvolvimento social do país de forma que além de obter bons números quanto ao crescimento econômico isto reflita *pari passu* no desenvolvimento.

Hayek aponta um papel aos ricos que seria o fato de que nesta condição, eles possam testar os produtos que surjam na sociedade decorrente de inovações tecnológicas. Segundo ele, o fato de testarem produtos caros contribui para que uma vez confirmada a utilidade do produto para a sociedade e fosse disseminado sua aceitação pelos cidadãos eles se tornariam cada vez mais baratos e acessíveis – na medida que comprovado seu valor poderiam ser produzidos em larga escala. Para ele, após este teste do produto, a pesquisa de produção e desenvolvimento tornam-se mais concentradas de forma que produtos de sucessos estarão disponíveis a um custo menor “[...] foi somente assim que aprendemos, aos

poucos, a fazer estas semelhantes coisas com um dispêndio muito menor de recursos e, dessa forma, nos tornamos capazes de oferecê-las à grande maioria” (HAYEK, 1983, p. 44). Para ele, se as pessoas têm mercadorias a preços acessíveis, por exemplo comprar um carro, um rádio (lembrando que ele escreveu isto no século passado), uma geladeira e viajar de avião é que anos anteriores estes luxos impensáveis foram lançados no mercado, e arremata “muitas conquistas nunca se teriam transformado em possibilidade para todos se, bem antes disso, não houvessem estado ao alcance de alguns. Se todos precisassem esperar por coisas melhores até que estas pudessem ser oferecidas a todos, esse dia, em muitos casos, nunca chegaria.” (HAYEK, 1983, p. 45). A dinâmica do mercado proporciona a partir de um movimento inicial – com um novo produto ou processo – a busca por melhoras ao longo do tempo que, quando obtidas, favorecem a eficiência gerando uma redução nos preços.

Hayek faz menção a um ponto que atualmente justifica a intervenção estatal quando se adentra em matéria de inovações tecnológicas (apesar dele não pensar desta forma quanto à intervenção), pois há um risco de quem se propõe a produzir um novo produto. Isto porque o produto passa por um processo de experimentação, ou seja, pode ser que não seja aceito pelo mercado. E com isto, este risco acaba afastando a iniciativa privada de atitudes desenvolvimentistas neste sentido tecnológico. Logicamente, da forma em que foi exposto, Hayek não concordaria com esta intervenção pois isto alteraria a dinâmica de mercado, para ele caberia à iniciativa privada arriscar sozinha. Feita esta ponderação, ele chega a afirmar que a existência desta classe dos mais ricos (em contraposição aos menos ricos) é importantíssima para o mercado, que é dinâmico e está em constante movimento. Chega a afirmar que até em uma economia centralizada, e aqui, se refere a economias centradas do século passado, deverá haver este processo de experimentação pelos mais ricos. Nestas economias controladas, a crítica que neste caso é atualíssima é que estas pessoas mais ricas seriam escolhidas pelas autoridades por processos nada justos. Fato é que para Hayek é necessário este processo de experimentação sendo

[...] um longo processo de adaptação, seleção, combinação e aperfeiçoamento antes que possa ser totalmente utilizado. Isto quer dizer que alguns sempre serão beneficiados pelas novas realizações antes que estas cheguem a outros. (HAYEK, 1983, p. 43)

Neste tópico a contribuição de Hayek finaliza quanto a importância da experimentação de novos produtos para que haja melhorias para a condição de vida dos membros. Isto justamente é atingido pelas inovações tecnológicas.

Ao longo do que se explanou, pode ser afirmado que a opção da Constituição de 1988 foi diversa deste liberalismo preconizado por Hayek em sua maior porção. Necessário reconhecer que o mercado (atividade econômica) é deixado livre conforme previsto no Artigo 170 *caput* e seu parágrafo único da Constituição Brasileira. Nas páginas que seguem, verificar-se-ão que outras ideias foram incorporadas pelo Constituinte brasileiro, porém, não se deixa de reconhecer que algumas ponderações de Hayek são atualmente colocadas em voga, tendo em vista, a crise mundial que rodeia o globo, e logicamente também atinge o Brasil pois as economias estão interligadas. Na atual conformação política nacional há uma preponderância do Estado, sendo que a saída para a retomada do crescimento econômico e consequente sustentabilidade do desenvolvimento passa por uma maior atividade de mercado, aumento da competitividade brasileira, redução dos custos da máquina administrativa e outras medidas defendidas por Hayek.

1.3 FUNDAMENTOS DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

Pode-se verificar destes dois autores, clássicos da Teoria Econômica, cada um a sua maneira atribui um menor ou maior grau de atuação do Estado. Ao se analisar a Constituição Brasileira, é possível interpretá-la reconhecendo uma influência maior pelas ideias de Keynes, pois há sim uma atuação Estatal para o desenvolvimento - o que inclui, o desenvolvimento social.

Os exemplos de Keynes quanto à agenda do Estado focam em atuações que os indivíduos não estão fazendo, e de certo modo, uma agenda que atualmente detém a preocupação do Estado Brasileiro. Quando Keynes menciona controle da moeda e do crédito, tem-se no Brasil o Banco Central do Brasil (BRASIL, 2014c) cuja “Missão: Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente”.

Quando menciona controle da poupança e investimento, há o Ministério da Fazenda, que é “órgão que na estrutura administrativa da República Federativa do Brasil cuida basicamente da formulação e execução da política

econômica.” (BRASIL, 2014i), que se soma ao Banco Central e juntos coordenam parte da política econômica do país. E, em relação a população, há o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que estabelece projeções quanto as políticas públicas brasileiras:

Missão: “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas”. (BRASIL, 2014g)

O IPEA, utiliza-se entre outras fontes de dados coletados pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cuja missão é “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania.” (BRASIL, 2014e), possibilitando orientar as decisões e planejamentos atuais para o desenvolvimento futuro. Mas não somente o Brasil, muitos outros Estados, detêm órgãos destas naturezas, podendo-se dizer que os detêm mesmo havendo variação quanto a maior ou menor intervenção na economia. De todo modo, reconhece-se que há vozes que defendem uma maior atuação do Estado, e outras, justamente em sentido contrário exigindo maior liberdade econômica.

Não se pretende discutir a razão de cada um destes lados, mas impende saber que há prós e contras em cada uma das duas vertentes. Para o objetivo desta pesquisa, reconhece-se o Estado Brasileiro sendo um estado intervencionista no que se refere ao desenvolvimentismo, visão constatada pela interpretação da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Esta Constituição assegura inúmeros direitos sociais, há previsão e instituição de diversos órgãos de controle, também estão previstas diversas formas de atuação direta e indireta do Estado. Ou seja, não se desconhece que há a previsão do livre mercado, mencionado linhas atrás, porém, há também forte presença do Estado estabelecendo as diretrizes que este mercado deve adotar.

A Constituição prevê expressamente a forma de atuação do Estado diante da atividade econômica, ou seja, ela é livre, mas o Estado poderá manter um planejamento indicativo para ela, e mais, incentivar determinadas atuações.

Portanto, de um lado há quem defenda uma atuação menor do Estado, atualmente, o que se percebe no cenário brasileiro é um Estado presente. Esta característica do Estado não é determinante para se reconhecer o sucesso ou

não da atuação, mas esta presença forte poderá ser utilizada, na forma ponderada por Keynes, para tornar o capitalismo mais eficiente.

Antes de tratar do Estado desenvolvimentista, importante reconhecer, por hora, a importância da industrialização para um país. Isto porque a industrialização tem efeitos permanentes no desenvolvimento. Sua atividade congrega uma cadeia muito grande de participantes seja verticalmente ou horizontalmente. Envolve fornecedores, mão de obra, inclusive especializada, necessidade de utilização de serviços complementares. Diversamente da atividade agrícola por exemplo, que do ponto de vista da cadeia produtiva, tende a envolver menos participantes.

A industrialização dirigida pelo Estado foi reconhecida dentre uma das medidas para os países latino-americanos progredirem. Isto fica evidenciado em artigo publicado pelo Professor Emérito da Faculdade de Economia da Universidade Nacional Autônoma do México Rolando Cordera Campos. O conteúdo foi baseado na conferência proferida em Santiago do Chile em 29 de abril de 2014:

A América Latina, em condições e com diferentes perspectivas, também começou a viver o sonho do desenvolvimento: a industrialização liderada pelo Estado e de substituição de importações; urbanização, o aumento da classe média e reivindicação maciça para a inclusão; novas formas de se relacionar com a economia mundial que se remodelava, faziam parte do arsenal de políticas e visões que convocaram Raul Prebisch e seus companheiros da CEPAL³, cujo discurso pretendia combinar a racionalidade econômica com necessidade histórica pela política e pela ação do Estado, tarefas que são reivindicadas como fundamental para a evolução econômica. (CAMPOS, 2014, p. 13, tradução nossa).

Além disto, também foi semelhante ao pensamento de importantes economistas desde o século passado, tendo inclusive, contribuído para a elaboração dos textos constitucionais, incluindo a Constituição Brasileira de 1988.

³ CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. Sendo uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. (BRASIL, 2014m)

Diante deste cenário, no qual se reconhece a importância da industrialização para o desenvolvimento Brasileiro, ter-se-ia duas possibilidades a seguir. Acreditar que se poderia deixar o mercado livre para que a industrialização ocorresse somente assegurando um ambiente propício a isto (ideias de Hayek), ou então, uma atuação do Estado de forma a determinar os caminhos e orientar a maneira de atingir este desenvolvimento (ideias ligadas ao pensamento de Keynes).

A partir dos estudos das ciências econômicas desde as últimas décadas do século XIX, verificou-se a importância da industrialização e confirmou-se que os países que atingiram um sucesso econômico, passaram por uma intervenção ainda que seja por uma coordenação de medidas com um grau menor de ação do Estado em comparação ao mercado. Um exemplo disto, foi a conclusão do Banco Mundial analisando o que ficou conhecido por Milagre Asiático:

Como síntese do debate que antecedeu a crise financeira de 1997-1998, é importante enfatizar que o estudo clássico do Banco Mundial sobre o “milagre asiático” (WORLD BANK, 1993) não deixou de ser um avanço. O Banco Mundial não negaria mais as evidências de que as políticas intervencionistas tiveram uma presença marcante na trajetória de crescimento das principais economias asiáticas. (CUNHA, 2012, p. 10)

Historicamente, a primeira iniciativa que focou maior atenção ao setor industrial data, no Brasil, do início do século XX, com as ideias de Roberto Cochrane Simonsen (1889-1948)⁴. Segundo Simonsen, a primeira iniciativa de industrialização ocorreu na década de 1880 a 1890 distribuídas em 60% no setor têxtil, 15% no de alimentação, 10% no de produtos químicos e análogos, 4% na indústria de madeira, 3,5% na de vestuários e objetos do tocador e 3% na metalurgia. Esta primeira experiência de industrialização foi decorrente das maiores exportações de café do período (SIMONSEN, 1981, p. 16). Ele reconheceu na industrialização um meio de crescimento econômico:

⁴ Ele participou e fundou diversas associações, entre elas o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), a Faculdade de Engenharia Industrial (FEI), idealizou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social da Indústria (Sesi). Foi deputado constituinte de 1934, continuou na função de deputado tendo participado de diversos outros órgãos e o que se vê de sua obra, História Econômica do Brasil, escrita em 1937, Simonsen (1977, p. 453) sempre esteve comprometido com o desejo progressista brasileiro.

Os nossos índices de consumo indicam que a produção industrial do Brasil está apenas em seu início e que uma política econômica adequada e o estabelecimento de indústrias básicas podem concorrer para um extraordinário progresso e para o levantamento de nosso nível econômico. (SIMONSEN, 1981, p. 48)

Em vários momentos de sua obra defende a riqueza criada pela industrialização. Também apresenta em um capítulo intitulado “A planificação econômica” o estabelecimento de políticas públicas em um plano de ação concatenado ao desenvolvimento da indústria. Neste plano proposto por Simonsen (1981, p. 304-306), sugerido que vigorasse por cinco anos, estariam previstas a eletrificação de grandes áreas, a construção de estradas entre outras medidas necessárias ao desenvolvimento.

Outro expoente da Escola Desenvolvimentista foi Celso Furtado (1920-2004)⁵, formado em direito em 1944. Celso Furtado figura dentre os mais importantes nomes da Economia Brasileira e o “maior expoente do pensamento econômico desenvolvimentista”. (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. 339-340). Importante registrar que ele participou do projeto da Constituição de 1988 o que se pode perceber de suas ideias e do texto do artigo 218 e 219.

Tendo feito destaque a Raul Prebisch em duas oportunidades anteriores, importante falar que ele foi uma referência a todo o continente latino americano, tendo entrado na CEPAL em 1949, logo após a sua criação em 1948. Ele redigiu um documento seminal “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas”, documento que veio a ficar conhecido pela denominação de Manifesto da CEPAL e cujas ideias permearam a formação econômica dos países desta região inclusive o Brasil. Ele faleceu em 1986 mas seu legado é reconhecido até hoje (BRASIL, 2014d), sendo que muitas de suas ideias são atuais, inclusive na economia contemporânea em que se reconhece em muitos aspectos o subdesenvolvimento.

Este economista foi inspirado nas ideias de Keynes, refletindo na importância que dava à demanda e ao mercado interno na economia do país. Ele

⁵ Em sua experiência profissional no Brasil, trabalhou na área de análise e aconselhamento econômico da CNI, criadas por Roberto Simonsen por cuja obra foi influenciado. Também trabalhou com Raul Prebisch sendo economista para a ONU na Cepal.

percebeu que as teorias econômicas gerais não explicavam diversas características que detinham os países na periferia do sistema capitalista.

Para Celso Furtado, pelo fato das economias periféricas (assim denominadas à época e entre elas o Brasil) não conhecerem “a fase de formação de um sistema econômico nacional dotado de relativa autonomia” (FURTADO, 1981, p. 44), o que significaria uma integração das estruturas internas e homogeneização da tecnologia. Elas vivenciaram, segundo Furtado (1981, p. 44-45) uma agravação das disparidades internas à medida que se industrializaram guiadas pela substituição de importações.

A integração das estruturas internas, que ele se referiu, foi um processo em que os países que já tinham alcançado o desenvolvimento passaram: um projeto nacional. Esta integração decorreu em todos os casos de uma integração:

Por toda parte essa orientação levou a alianças de classes e grupos sociais – burguesia industrial, comercial e financeira, proprietários rurais, burocracia estatal – em torno de um “projeto nacional”, com repercussões significativas na evolução do capitalismo industrial. (FURTADO, 1981, p. 24).

O resultado desta industrialização não iria se aplicar aos países subdesenvolvidos, pois nestes, somente uma minoria rica teria acesso aos novos produtos – ou seja, haveria o agravamento da concentração de renda.

Furtado reconhece que o sucesso das economias então desenvolvidas decorreu de uma coordenação, de inspiração Keynesiana (pois não deixaram ao bel prazer, mas se coordenaram para que funcionasse), o que teria reduzido os custos humanos e sociais. E afirma com maior convicção que as taxas de crescimento eram derivadas da economia de escala, ao intenso intercâmbio tecnológico e a constante troca de capitais (FURTADO, 1981, p. 55). Importante registrar que destas ideias ele reconheceu que não ocorreria uma repetição idêntica, nos países subdesenvolvidos, do processo de industrialização ocorrido nos países desenvolvidos.

Na época de seus estudos, era evidente que a forma de industrialização acabava por manter e aumentar a diferença entre a quantidade de renda acumulada e sua distribuição. Ou seja, conforme Furtado (1981, p. 72) afirma

poucos tinha muito, sendo que somente estes poucos detinham acesso as formas de consumo dos países então desenvolvidos.

Em obra, escrita em 1974, intitulada “O mito do desenvolvimento econômico”, Furtado (1981, p.75) afirma que a ideia de que os países pobres poderiam desfrutar do acúmulo de renda dos países desenvolvidos seria um mito, pois ele havia demonstrado que não poderia haver uma distribuição equilibrada do acúmulo de renda. Sendo que sempre, somente poucos poderiam viver a qualidade de vida dos desenvolvidos.

O também bacharel em direito denominou modernização o processo de adoção de padrões de consumo sofisticados sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos (FURTADO, 1981, p. 81). Esta denominação é importante pois, é a ausência de acumulação de capital e de progresso que impedem o desenvolvimento na sua visão.

A industrialização de um país do porte do Brasil inicia-se pela manufatura de bens em substituição a produtos importados – modelo de substituição de importações. Neste modelo, conforme Furtado (1981, p. 83) expõe, o que determina a industrialização são os bens que estão em produção, se de uso popular aumentam a utilização de terra, trabalho não especializado. Por outro lado, se forem bem sofisticados utilizam-se de trabalho especializado, divisas estrangeiras, capital. Para expandir o consumo dos mais detentores de renda faz-se necessário introduzir novos produtos na cesta de bens de consumo. E para que estes novos produtos sejam inseridos impõe-se o contínuo investimento em pesquisa e desenvolvimento enquanto que, no que se refere a produtos para a grande massa, basta aumentar a comercialização:

[...] introduzir novos produtos na cesta de bens de consumo, o que requer dedicar relativamente mais recursos a “pesquisa e desenvolvimento”, ao passo que aumentar o consumo das massas significa difundir o uso de produtos já conhecidos, cuja produção muito provavelmente está na fase de rendimentos crescentes. (FURTADO, 1981, p. 83).

Neste ponto, Furtado (1981, p 83) explicita que há uma proporcionalidade entre o grau de diversificação da cesta de consumo de um lado e o nível de capital per capita e a complexidade da tecnologia de outro. Ou seja, para haver um grau de diversificação maior, e é o que se busca pela industrialização, há necessidade de uma renda per capita maior e um grau maior de tecnologia.

Ele reconheceu que a industrialização requeria uma enorme absorção de progresso tecnológico sobre a forma de novos produtos e novas técnicas, e uma vez que isto fosse possível somente seria necessário ter acesso ao fluxo de inovações. Desta forma defendia que mesmo que estrangeiros viessem a produzir no Brasil uma “burguesia local” ou uma “burocracia estatal forte” poderia controlar o aparelho produtivo (FURTADO, 1981, p. 89-90). A maneira na qual Furtado coloca o problema demonstra a preocupação de que o ‘controle’ dos avanços tecnológicos viabilize que a geração de acumulação de renda não fique restrita a um pequeno grupo. Hodiernamente, ao invés do controle sobre os avanços tecnológicos, a forma de assegurar a distribuição de renda seria a transferência da tecnologia, o que assegura o desenvolvimento – pois permite ao Brasil incorporá-la. Furtado (1981, p. 96) define progresso técnico e difusão, tendo assim explicado que a difusão permitiria o pleno desenvolvimento, pois, incluiria a distribuição com maior igualdade da renda. O progresso técnico traria a introdução de novos processos produtivos capazes de aumentar a eficiência quando da utilização de recursos ou mesmo a inserção de novos produtos à cesta de bens e serviços de consumo.

Para que haja uma distribuição mais igualitária de renda, e assim Furtado (1981, p. 96) defende, é necessário que além de serem introduzidos novos produtos à cesta de bens de consumo deverá haver a difusão, de forma que estes bens também sejam consumidos pela grande maioria da população. Ao passo que se não houver a difusão, a introdução de novos produtos somente gerará a concentração de renda, pois os bens ficarão restritos a uma menor parcela da população que detém mais recursos.

Pelo fato de o acesso a novos produtos ser, com raras exceções limitado, pelo menos durante uma fase inicial, a uma minoria formada por pessoas de altas rendas, o desenvolvimento baseado principalmente na introdução de novos produtos corresponde a um processo de concentração de renda. E pelo fato de a difusão significar acesso de um maior número de pessoas ao uso de produtos conhecidos, o desenvolvimento baseado principalmente na difusão corresponde a um padrão de distribuição mais igualitária de renda. (FURTADO, 1981, p. 96).

A ideia basilar de Furtado (1981, p. 97) é que desenvolvimento envolve a acumulação de capital de forma ampla (para todos) e a adoção de processos produtivos mais eficientes – fora isto, nas demais hipóteses de aumento

de renda não se terá desenvolvimento, mas sim modernização – são elas a realocação de recursos naturais não renováveis e a realocação de recursos visando uma especialização num sistema de divisão internacional do trabalho.

Celso Furtado defendia que a industrialização era o caminho para o desenvolvimento, ideia que aprofundou na CEPAL. Por meio dela o Brasil superaria o papel de exportador de bens primários (bens que não sofreram transformação alguma). Referindo-se a Furtado, Gennari e Oliveira (2009, p. 343) apontam que a superação do subdesenvolvimento viria por meio de um planejamento para identificar os setores frágeis e programar medidas de antecipação que permitam dotar a estrutura produtiva de flexibilidade para atender as necessidades da demanda.

O Estado, na concepção de Furtado, seria o promotor do desenvolvimento, porém não se descartava a importância do capital externo e seria necessário absorver a tecnologia, também externa, para assegurar as condições perenes de crescimento. Conforme Gennari e Oliveira (2009, p. 344) Furtado defendia que a distribuição de renda era uma condição para o desenvolvimento.

Outro economista de importância, neste pensamento desenvolvimentista, Roberto de Oliveira Campos (1917-2001)⁶. Em sua teoria defende que não haveria maneira de se fazer distribuição de renda ao mesmo tempo em que o país estivesse se desenvolvendo. A isto denominou de uma das quatro ilusões do desenvolvimento. Esta consistiria “em buscar-se o desenvolvimento social, isto é, a distribuição do bem-estar, em ritmo mais rápido que o possibilitado pelo estágio de desenvolvimento econômico” (CAMPOS, 1976, p. 91). Ele entendia que não se tratava de distribuir a renda, ou seja, isto não resolveria.

Além de reconhecer a necessidade de atrair investimentos estrangeiros, ele entendia que o que era necessário, e isto sim deveria ser resolvido devido a sua gravidade, seria a falta de produção:

⁶ Foi professor de economia formado pela Universidade de George Washington, D.C., pós-graduou-se pela Universidade de Columbia, Nova York. Dentre as várias atividades, conforme narrado por Gennari e Oliveira (2009, p. 347) que desempenhou ao longo de sua vida citam-se a de conselheiro econômico da Delegação Brasileira na ONU, diretor-superintendente do BNDE (atual BNDES), embaixador nos Estados Unidos, Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica e Senador da República, cargo que inaugurou um longo período de participação política no legislativo brasileiro.

[...] ao contrário do que pensam os socialistas românticos, hoje em franca superprodução no nosso clero, o problema brasileiro não é meramente, nem sequer principalmente, de distribuição injusta de renda nacional. Mesmo que ela fosse irremediavelmente distribuída, obtivo impraticável em virtude da básica desigualdade dos dotes de inteligência e operacionalidade com que fomos brindados pelo Criador – ainda que fosse possível, repito, uma distribuição equitativa da renda, estaríamos apenas distribuindo a miséria. A rigor, estaríamos talvez agravando-a, pela diminuição dos estímulos para investimento. [...] Mas ... por maior o êxito que se obtenha na tarefa da justiça distributiva, o nosso problema básico é grave é da *insuficiência de produção*. (CAMPOS, 1969, p. 159-160)

No período em que ele participou do Governo, em 1964, esteve alinhado com as políticas econômicas planejadas, com uma ampliação das funções regulatórias do Estado e a ampliação do que denominou sistema produtivo estatal. (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. 350). Neste período foram criadas a Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A (Embratel) 1965; Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) 1966; Banco Central do Brasil 1964; Sistema Financeiro da Habitação (SFH) 1964 e o Banco Nacional de Habitação (BNH) 1964.

Em relação a Roberto Campos é importante explicar que ao longo de sua vida ele alterou suas formas de pensamento quanto à atuação do Estado na economia, razão pela qual os professores Gennari e Oliveira (2009, p. 356) o caracterizaram por ser um ecletista dinâmico pelos seus escritos desde (1950) a (1985) que no último período foi marcado por ideias neoliberais.

Desta contribuição de Roberto Campos, nota-se que ele reconhece a importância do planejamento e a necessidade de industrialização – mesmo tendo oscilado entre um primeiro momento de marcada presença do Estado e outro de maior liberdade a ação mercadológica.

A economista Maria da Conceição Tavares⁷ debruçou-se sobre o tema da industrialização por meio da substituição de importações. Ela justificou o que seria esta modalidade de industrialização – que é mais do que o próprio conteúdo literal da expressão. Ou seja, haveria uma mudança que afetaria o plano interno e externo das economias periféricas isto porque numa dificuldade de

⁷ Atualmente com 84 anos de idade, é formada em matemática pela Universidade de Lisboa, em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pós-graduada na CEPAL e na Universidade de Paris. Destaca-se ainda de sua carreira profissional que ela trabalhou na ONU.

importações o mercado interno se industrializava para substituir os produtos em falta, iniciando pelos bens de consumo não-duráveis (elaborados para utilização e consumo imediatos, tais quais comida, bebidas) e a medida que ia ocorrendo a retomada das importações a industrialização ia se dirigindo aos bens de consumo duráveis (bens passíveis de utilização diversas vezes, a exemplo de TV, carro, máquina de lavar).

O que a autora identifica com esta mudança de demanda externa, que envolve bens de capital (bens utilizados para produção de outros bens, tal qual uma máquina fabril), bens intermediários (Bens manufaturados ou matérias-primas processadas empregadas na produção de outros bens), é o processo de diversificação, de aprofundamento da divisão técnica e social do trabalho que se passa na estrutura industrial interna (GENNARI; OLIVEIRA, 2009, p. 357). Defende ela que o modelo de substituição de importações havia chegado ao seu final e que o impulso de desenvolvimento deveria vir de dentro do mercado.

O problema estratégico que se põe atualmente para a economia brasileira [...] é que o processo de substituição de importações já atingiu o seu estágio final e se apresenta a necessidade de transitar para um novo modelo de desenvolvimento verdadeiramente autônomo (em que o impulso do desenvolvimento surja dentro do próprio sistema) e no qual os problemas de estrutura [...] apontados terão de ser considerados. (TAVARES, 1982, p. 115-116)

Para não ficar a mercê de um fator externo que ensejasse a substituição de importação e impulsionasse o sistema ela defendia a aplicação de investimentos estatais – o que significa uma presença do Estado gerador do desenvolvimento:

[...] como transitar de um modelo de substituição de importação para um modelo auto-sustentado de crescimento [...] a variável decisiva estará no montante e composição dos investimentos governamentais; só o setor público, com seu peso relativo dentro da economia, tem capacidade de exercer uma demanda autônoma, capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo. (TAVARES, 1982, p. 118)

Ela demonstrou que a crise dos anos 60 correspondia ao fim de um processo de industrialização, deste de substituição de importações, e não compartilhava das ideias de seu colega da CEPAL, Celso Furtado, de que se tratava de uma estagnação. Para ela nas palavras de Gennari e Oliveira (2009, p. 359),

ocorria uma "reordenação e, mesmo num sentido perverso, concentrando renda, especializando o setor dinâmico na produção de artigos sofisticados ele reunia potencial de crescimento, tese que se confirmou a partir de 1969, com o denominado "Milagre Brasileiro"". A década seguinte foi de grande crescimento em confirmação ao pensamento de Tavares.

Tendo exposto o germe desenvolvimentista no século XX conforme expoentes das ciências econômicas, pessoas que inclusive participaram de órgãos de reconhecida atuação no cenário político brasileiro e que influenciaram no desenvolvimento vivenciado à época e que repercutem até hoje, volta-se à ciência jurídica. Nesta se reconhece a importância da industrialização, da introdução de novas técnicas e novos produtos, tendo bem constado do texto constitucional.

Se há oscilação quanto a quantidade de presença do Estado intervindo na economia, isto se torna um fator menor se houver a presença de um projeto de desenvolvimento. Isto porque este implica, em maior ou menor grau a participação daquele. Ou seja, o fato de planejar não implica necessariamente na atuação direta do Estado.

Reconhece-se o papel desempenhado pela previsão de um roteiro a assegurar o desenvolvimento:

O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. (BERCOVICI, 2005, p. 51).

Nesta passagem o autor reconhece que a industrialização planejada assegura um desenvolvimento para a sociedade, e desta forma, pode servir de meio para que cada país, aproveitando as vantagens do progresso técnico, o atinja.

Até este ponto foi mencionado o termo desenvolvimento, porém, não se especificou o que se pretende com esta expressão. Esta ponderação é necessária, pois justamente a maneira em que Bercovici assenta, ele engloba o desenvolvimento econômico e o social. O referido autor muito bem conceitua que desenvolvimento é diferente de crescimento econômico, pois, naquele há transformação social, sendo um termo mais amplo e que por óbvio o inclui. Esta

conclusão é também corroborada por outros autores, a exemplo de Celso Furtado igualmente referido linhas atrás.

Ocorre que diante do mero crescimento econômico estar-se-á frente a uma situação que somente agravará a concentração de renda e outras mazelas combatidas na atual constituição que são decorrências dela, tais quais a desigualdade social, marginalização, pobreza mantendo-se o país na condição de progresso humano em que se encontra. Neste sentido Bercovici (2005, p. 53-54) afirma que a assimilação do progresso tecnológico estaria limitada a uma minoria que veria melhorado seu estilo de vida e padrões de consumo.

O suporte ao desenvolvimento no seu sentido mais amplo impregnou a Constituição de 1988 que não poupou o uso da expressão em referência, que aparece 28 vezes no seu corpo. Aliado, conforme exposto por Vieira e Dimoulis (2011, p. 54) pelo fato de vir com variados adjetivos: econômico, social, cultural, tecnológico, regional, sustentável entre outros. Esta presença demonstra em certa medida a influência das ideias desenvolvimentistas que impregnavam o discurso a época da assembléia constituinte.

A forma de favorecer o desenvolvimento é pelo planejamento e pelas políticas públicas, sendo que para Bercovi (2005, p. 63) não bastam políticas públicas isoladas. As políticas públicas são importantes desde que coordenadas em uma política pública maior que seja o desenvolvimento, ou seja, que componham um mesmo guia. Neste ponto, tem-se, nos ensinamentos de Bucci (2002, p. 241) por políticas públicas as atuações positivas do Estado para concretização de direitos com fins sociais e politicamente determinados, seja pela coordenação dos meios à disposição do Estado ou da atividade privada.

Desta forma, sendo estas um meio a disposição do Estado para concretizar diversas diretrizes Constitucionais, para um melhor aproveitamento de suas ações, há a necessidade de que façam parte de um planejamento maior ou então que estejam sincronizadas e convergentes, chegando Bercovici a narrar que deveria haver um guia maior, que seria uma grande política pública. A crítica deste autor em referência se dá pelo fato destas políticas muitas vezes se restringirem à regiões do Brasil. Para Bercovici (2005, p. 63) "Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e analisando todas as demais." O que se

pretende evitar é a ausência de confluência entre as políticas públicas para o desenvolvimento nacional como um todo.

Sobre esta ideia de um plano para o desenvolvimento que seja amplo, ou seja, que inclua as políticas públicas, Bercovici, faz referência ao pensamento do jurista alemão Hermann Heller (1891-1933) no sentido de que a Teoria do Estado necessita ser atual com aspectos intimamente ligados a realidade social momentânea, não se pode enxergar o Estado afirma Bercovici (2005, p. 64) sendo um setor isolado da atividade social.

Somente com um plano de longo prazo para o desenvolvimento do Brasil, convergente sincronizado, composto pela totalidade das políticas públicas setoriais e prevendo suas metas e meios de atingí-las, será possível manter um grau de desenvolvimento com vias de permanência.

[...] o desenvolvimento está associado à elaboração de planos e programas a médio e longo prazo, exigindo ações coordenadas e permanentes do Estado. Planejamento e intervenção estatal na economia são elementos centrais dessa compreensão da relação entre Constituição e Desenvolvimento.(VIEIRA; DIMOULIS, 2011, p. 54)

É de fundamental importância a existência de um plano de desenvolvimento para um país. Neste tópico, faz-se referência ao caso específico do Brasil, que a partir da Constituição Federal, logo nas primeiras disposições, já no artigo 3º prevê a importância da garantia do desenvolvimento nacional "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional;". De um modo geral dentre os objetivos previstos nos demais incisos do artigo 3º o desenvolvimento nacional os engloba.

Esta previsão Constitucional permite afirmar que há a vontade da Constituição em assegurar o desenvolvimento (HESSE, 1991, p. 19). Esta expressão vontade da Constituição é de Konrad Hesse, jurista alemão, que estabeleceu suas ideias em contraposição a ideia de Ferdinand Lassalle, que afirmara, que a Constituição era apenas um pedaço de papel, cujo conteúdo se renderia ao poder político vigente (LASSALE, 2012, p. 27). Hesse afirma que existe uma vontade de Constituição. Ou seja, a Constituição de um país contém diretrizes capazes de ordenar e legitimar a atuação do Estado e essa vontade da Constituição orientaria o poder político e não se renderia a ele. Em sua teoria a Constituição de um país será

tão mais legítima quanto mais próxima da realidade esperada pelos cidadãos que a formaram. É a partir da ideia dele, quanto a força normativa da Constituição Brasileira que se estabelece a garantia ao desenvolvimento e, ao que é o foco desta pesquisa, por meio do planejamento e incentivo da atividade empresária para alcançar a autonomia tecnológica estar-se-á assegurando a evolução socioeconômica.

Mas esta vontade de Constituição, ou seja, esta presença de conteúdos a direcionar a atuação estatal é reconhecida nas Constituições Pós-Segunda Guerra Mundial que, para Vieira e Dimoulis (2011, p. 51) são Constituições aspiracionais, dirigentes ou transformadoras. Estas Constituições não se limitam a favorecer o ambiente para viabilizar que o indivíduo por seus meios isolados atinjam a felicidade que são ideias mais ligadas a liberdade de Hayek, elas estabelecem meios de proporcionar aos cidadãos os direitos sociais para seu bem estar pelos programas de desenvolvimento aproximando-se das ideias de Keynes.

É possível identificar que estas Constituições transformadoras prevêm programas de desenvolvimento com atuação na economia e na garantia de direitos sociais (VIEIRA; DIMOULIS, 2011, p. 51-52). A Constituição Brasileira é justamente uma destas constituições com a ressalva de que “Evidentemente os conceitos modificaram-se no decorrer da história. Constituição significa mais do que limitação do poder estatal, e o desenvolvimento não se limita ao mero crescimento econômico.” (VIEIRA; DIMOULIS, 2011, p. 52). A ideia de que o desenvolvimento é mais amplo que o mero crescimento econômico é é majoritária entre os pensadores que se debruçaram sobre o tema.

A partir das ideias de Konrad Hesse faz-se a leitura de que a vontade da Constituição Brasileira é assegurar o desenvolvimento, sendo que, corroborando suas ideias, para Vieira e Dimoulis (2011, p. 52) a constituição é considerada um ponto de partida e não de chegada.

Há que se reconhecer que no Brasil existe uma Constituição Econômica, sendo que se reconhecem para fins didáticos dois aspectos, material e formal. No sentido material nada mais são que normas que organizam o funcionamento da economia e fixam a importância do sistema jurídico em disciplinar o que se pode chamar de "sistema de produção de riquezas em uma sociedade" (MARTINS, 2008, p. 118). Estas normas no sentido material estão previstas no

artigos 170 e seguintes do texto constitucional. E no sentido formal seriam as normas econômicas dispersas na Constituição.

Importante acrescentar que a ideia de um planejamento, ou mesmo a ideia de convergência e sincronia entre todas as políticas públicas, favorece a previsibilidade para a iniciativa privada. E, quanto mais previsibilidade estabelecida, mais propício aos investimentos realizados pela atividade empresarial estará o país. Além disto, uma vez estabelecida em um plano de longo prazo poderá haver um controle de sua concretização ou não pela sociedade.

Em relação a atuação do Estado atualmente defende Bercovi (2005, p. 55-56) que ele deve atuar mais, deve realizar mais, mais até do que o grau de intervenção proposta por Keynes. Assim, se de um lado é importante o papel do Estado para assegurar o pleno emprego, mais ainda o é para realizar as modificações estruturais necessárias ao desenvolvimento. A forma de intervenção que deverá ser graduada, pois na atual Constituição Federal e de acordo com a política econômica brasileira não há espaço para aumentar a intervenção direta, pelo contrário o momento é de quase descontrole da inflação e má gestão das contas públicas que serão solucionadas na contramão deste pensamento ultra interventivo.

Em relação a esta afirmação de que o papel do Estado deverá ser mais amplo e profundo, entende-se que este papel não precisará ser desempenhado diretamente pelo Estado. Importante registrar que apesar das ideias do eminente professor quanto a necessidade de planejamento convergindo todas as políticas públicas, e que, planejamento não se trata de orçamento, ou melhor, não se limita a isto, ou, a nenhuma das atividades previstas no artigo 165 da Constituição Federal: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais. Adota-se, contrariamente às críticas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, que Bercovici apresenta, que ela representou sim um instrumento de controle orçamentário aos entes federados e possibilita a organização de longo prazo favorecendo inclusive a confiança da iniciativa privada, sendo que, para ele representou uma limitação à atuação do Estado. Defende Bercovi (2005, p. 81) que "a implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras gera déficits orçamentários.". Os déficits corroem as finanças públicas e por um vizez muito nefasto, em última análise, acabam por afetar justamente a parcela mais pobre da população, isto porque, eles descontrolados, geram inflação que corrói os ganhos – que iniciam por afetar justamente os menos providos de recursos. Foram

mencionados outros problemas que são gerados pelos déficits no controle fiscal e monetário de um país que demandam medidas mais ‘dolorosas’ do que aquelas que a política pública intencionou curar. Também, registre-se que a crítica a republicização feita por este autor vai de encontro com o estágio atual do Estado brasileiro, nas palavras dele:

o repasse de atividades estatais para a iniciativa privada é visto por muitos autores como uma "republicização" do Estado partindo do pressuposto de que o público não é necessariamente, estatal. [...] a regulação no Brasil não significa a "republicização do Estado". Pelo contrário, a regulação significou o desmonte da estrutura do Estado, o sucateamento do Poder Público e o abandono de qualquer possibilidade de implementação de uma política deliberada de desenvolvimento nacional. (BERCOVICI, 2005, p. 85)

Assim, a republicização é necessária, e mais, é um caminho sem volta, isto porque há papéis na atuação do Estado e dos entes privados no trato da coisa pública que são melhores desempenhados pelos particulares, ainda que, sob regulação da atividade pelo Estado. Por republicização pode se resumir sendo a transferência de atividades de interesse público para exercícios por outras entidades sob controle regulatório do Estado e mais, para que a atividade atinja seus objetivos deverá assegurar meios da população se manifestar sobre a condução dos serviços que lhe são prestados. Para isto são necessários canais de comunicação com os órgãos reguladores que farão a interface e ajustes via regulamentação.

Um *Estado republicizado* é, a um só tempo, um *radical interventor indireto* e um subsidiário e excepcional *interventor direto* no jogo econômico.

Pratica um forte *intervencionismo indireto* porque deve deter o máximo de capacidade de regular (via regulamentação, fiscalização, monitoramento, aplicação de sanções etc.) os diversos campos da atividade econômica e social, atuando sempre no sentido da proteção dos interesses hipossuficientes. Porém, não calha a este Estado exercer um *intervencionismo direto*, no sentido de ser executor de atividades que possam ser desenvolvidas por atores privados. (MARQUES NETO, 2002, p. 183-184).

Esta constatação não passou despercebida de Bresser-Pereira que reconhece que a denominada *privatização* – que em verdade é uma forma de contrato de concessão de serviço público - foi uma maneira de lidar com a crise fiscal – transferindo o exercício de determinadas atividades para iniciativa privada e

reduzindo o peso do Estado, mas mais que isto, conforme Bresser-Pereira (2009, p. 292) que ficou cada vez mais evidente que a atividade empresarial não faz parte do Estado.

Para esta pesquisa reconhece-se a necessidade do Estado deter um tamanho suficiente às expectativas dos cidadãos – não pode ser ele patrimonialmente oneroso, em descompasso com o princípio da eficiência, a ponto de comprometer inclusive a competitividade brasileira quando comparado aos demais países. O que acaba por inviabilizá-lo economicamente afastando capital estrangeiro que é tão necessário para o crescimento econômico amplo. Explica-se, quanto maior o Estado, maior deverá ser a carga tributária, o que onera a atividade privada restando-lhe o caminho da repercussão econômica. Desta forma o ônus recairá, novamente, de modo generalizado para a sociedade.

Portanto, se de um lado pensa-se em estado desenvolvimentista, não necessariamente ele precisa ser do tamanho patrimonial ao desenvolvimento que se pretende, ou seja, não há esta ligação. E neste ponto, é importante que se prevejam em leis as medidas a serem endereçadas a cada ente, reconhecendo que é necessário haver austeridade caso se trate de ente público e que há determinadas atividades que sejam transferidas, suas execuções aos particulares.

Outra ressalva que se faz importante neste ponto, é que a existência de um planejamento não detém necessária ligação a qualquer doutrina ideológica em especial. Ou seja, planejar não se trata de um meio utilizado somente por determinada corrente de pensamento, o que se verificou dos desenvolvimentistas brasileiros citados neste tópico é que as histórias de sucesso econômico passaram por uma coordenação de medidas. Sobre a inexistência de orientação ideológica quanto ao ato de planejar, esta afirmação é corroborada pelo pensamento de Leopoldino da Fonseca:

A exposição sobre a adoção do planejamento econômico nos Estados Unidos e na URSS, no período posterior à Primeira Grande Guerra, deixou claro que planejamento econômico não está impregnado, essencialmente, por uma determinada ideologia. A decisão de planejar não depende de um pressuposto ideológico, tanto é assim que países de direcionamentos políticos-econômicos completamente divergentes podem adotar o planejamento econômico. (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 401-402)

A contribuição de Marques Neto (2002, p. 174) que ilumina este trabalho é o reconhecimento de que a reforma do Estado não deve ser vista a semelhança de uma retomada da soberania pensada na visão ultrapassada com referência às limitações geográficas estanques, Estado pesado, com pressupostos do Estado moderno combatendo a *privatização* tomando ela por uma “entidade genérica e abstrata”. O objetivo desta reforma é assegurar maior proteção aos interesses que não estão protegidos ou representados por justamente não ser assegurado a estes interesses os meios de se representarem perante o Estado. Neste Estado republicizado é reconhecido que há uma desigualdade de interesses administrados, desigualdade menos caracterizada pela ausência de insuficiências materiais e mais pelas diferenças de representação e articulação de interesses (MARQUES NETO, 2002, p. 179). Esta representação de todos os interesses é fundamental inclusive para que se permita reconhecer as necessidades brasileiras e direcionar recursos para solucioná-los. No que toca esta dissertação quanto mais acesso aos cidadãos e as suas demandas melhor será a formulação do planejamento e das políticas públicas para fomento das inovações tecnológicas. Esta interação é necessária para inclusive favorecer a adesão dos cidadãos às políticas propostas.

Deverá haver participação na elaboração do planejamento e, principalmente, na sua execução, onde deverão estar previstas medidas a serem realizadas pelo Estado e pela iniciativa privada. Valendo-se o Estado da possibilidade de induzir o comportamento da iniciativa privada nas formas previstas na Constituição Federal – assunto que será alvo de atenção nos próximos capítulos.

Torna-se importante fazer esta explicação, pois a ideia de Estado que se pretende na Constituição Federal, encontra espaço para as atividades desempenhadas pelos particulares e que são atividades públicas. Um exemplo que comprova esta afirmação é a atividade dos planos de saúde complementares, ou seja, são complementares à atividade do Estado decorrente do SUS-Sistema Único de Saúde – em ambos casos se trata de atividade pública, não porque se pensa que é, mas porque a Constituição previu assim, conforme seu artigo 199. E ainda quanto a saúde, há a ANS-Agência Nacional de Saúde Suplementar criada pela Lei nº 9.961/2000, que dentre seus objetivos está o de regulamentar estes plano de saúde complementares de forma a assegurar que desempenhem seus papéis públicos de modo satisfatório. Dada a importância do desenvolvimento para o sucesso da

vontade constitucional Brasileira, deverá haver um planejamento dele, prevendo a participação de todos.

Esta é a ideia que decorre da “*republicização* do Estado”, ou seja, direcionar seus recursos para um intervencionismo indireto “caracterizado pelo exercício da função de ordenar, regular e mediar as relações econômicas”. (MARQUES NETO, 2002, p. 184). E dentro dela, o Estado, com a devida participação da atividade econômica privada, deverá explicitar esta forma de atuação indireta em um projeto nacional.

Mas não somente o autor em referência defende esta republicização, Bresser-Pereira também a reconhece. Neste aspecto, fazendo uma evolução histórica, é possível narrar que no século XVIII a revolução liberal definiu os direitos civis, no começo do século XX uma revolução democrática estabeleceu os direitos políticos, na primeira parte do século XX, uma revolução social assegurou os direitos sociais entre os direitos dos cidadãos e no final do século uma revolução republicana, em suas palavras:

[...] uma revolução republicana começou a definir e a fazer valer os direitos republicanos, enquanto a participação política dos cidadãos, seja individualmente, seja organizados em uma sociedade civil, deu conteúdo a um novo republicanismo. Nesse processo, o Estado começou como autoritário, depois se tornou liberal e, finalmente democrático. Por sua vez, a sociedade civil, enquanto sofria um processo interno de democratização, ganhou cada vez mais poder político sobre os governos, os políticos e os funcionários públicos graduados. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 31)

O Estado republicano pode ser descrito por uma evolução do Estado social-liberal, na medida em que é uma “resposta ao uso indevido de dinheiro público e à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 36). Ou seja, o Estado republicano contempla o Estado social-liberal acrescido de uma participação mais efetiva dos cidadãos. O âmago da republicização é a participação mais ativa dos cidadãos que são os destinatários, em última instância, de todas as políticas públicas de desenvolvimento.

O planejamento deverá ser resultado da participação, por suas manifestações, de diversos setores do Estado e Mercado. Esta nova visão de Estado, foi muito bem sintetizada por Vieira e Dimoulis (2011, p. 55) demonstrando que o Estado é liberal e social, no caso, Marques Neto (2002, p. 183-184)

acrescentou que além disto ele é republicizado a medida que o cidadão pode interferir nas decisões.

Bercovici (2005, p. 85) se refere a republicização, fazendo transparecer um pessimismo quando fala que houve um desmonte da estrutura do Estado. Em verdade, pensa-se de forma diversa, houve um direcionamento da atividade do Estado para atividades que estão necessariamente ligadas a ele deixando outras para os particulares. Assim, a ideia de planejamento convergindo todas as políticas públicas, muito bem ponderada por Bercovici (2005, p. 63), é aplicável, porém sem a necessidade de um Estado presente, direta e patrimonialmente, em todas as áreas de atuação. É possível estabelecer um planejamento de longo prazo, prevendo as metas e atividades de cada participante, entes Estatais e Privados. Sendo que, neste Estado, cada qual desempenhará seu papel de forma eficiente a fim de assegurar o desenvolvimento almejado.

O Estado Desenvolvimentista, no Brasil, é concebido pela sua conformação em deixar para traz o subdesenvolvimento, assegurando por medidas internas a forma de obter os ganhos sociais pela industrialização. Atualmente, o Estado conseguiu obter alguns avanços, porém, está distante do almejado desenvolvimento, conforme se pode fazer referência mencionando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH⁸ em que o Brasil não está tão bem posicionado. Este índice é composto por indicadores sociais tais como educação e saúde, ao lado do indicador econômico renda.

A partir desta forma de atuação, pelos incentivos, o Estado poderá induzir o mercado a efetuar determinadas atividades de forma a coadjuvá-lo. Ele também deverá prever o meio de fazer esta coordenação de atividades para o desenvolvimento estabelecendo em um guia: o planejamento.

⁸ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. “O que é IDH? O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. (BRASIL, 2014n)

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

O Estado pode e deve fomentar o desenvolvimento, tendo sido designado constitucionalmente para isto. O artigo 174 da Constituição Federal previu a forma do Estado intervir sobre o domínio econômico. Dentre eles, tem-se a possibilidade de incentivar, o que terá melhor resultado se esta função estiver prevista em um planejamento. Com o incentivo, o Estado poderá induzir o mercado a efetuar atividades de forma a coadjuvá-lo. Esta intervenção é uma forma de assegurar o bem estar da nação brasileira, nas palavras de Lourival Vilanova:

VIII. Crescem os direitos sociais, os direitos econômicos e os direitos culturais, nos termos do art. XXII da Declaração Universal dos Direitos do Homem. E cresce o poder estatal, em forma de intervenção no domínio econômico, como regulador do processo de distribuição justa e social da riqueza e da participação de todos no bem-estar. (VILANOVA, 2003, p. 496)

Dentre os aspectos que se destacam no Estado Desenvolvimentista, reconhece-se a partir da Teoria de Joseph Schumpeter que o empresário, na significação própria que ele atribui a expressão deverá ser estimulado a fazer o que lhe caracteriza: inovar em processos e produtos. Esta teoria será apresentada no tópico que segue, de forma a expressar os fundamentos de suas conclusões e os ganhos que poderão ser obtidos com sua implementação.

A Constituição Federal previu em seus artigos, mais especificamente nos artigos 218 e 219, o cenário propício ao desenvolvimento tecnológico estabelecendo a importância do mercado interno e do desenvolvimento científico e tecnológico. O Brasil vivenciou diversos planejamentos ao longo de sua história que serão apresentados, sendo que, aliado às normas de incentivo poderão viabilizar o contínuo desenvolvimento.

Além das ciências econômicas, as ciências da administração de empresas também reconhecem a importância que as inovações tecnológicas, ou melhor, sua incessante busca, detém em relação ao desempenho das empresas e o quanto positivo é o seu estímulo.

Neste capítulo expõem-se as formas do Estado induzir a iniciativa privada por meio de normas indutoras com a finalidade de viabilizar um ambiente propício às inovações tecnológicas e sua efetividade.

2.1 O MODELO DE INOVAÇÃO DE JOSEPH SCHUMPETER

Foi Joseph Alois Schumpeter⁹, nascido em 1883 em Triesch, na Morávia, que na época fazia parte da Áustria, e falecido em 1950 nos Estados Unidos, quem reconheceu o papel que a criação de novas formas de combinações dos fatores de produção detinham no meio econômico.

Em seu livro, originalmente publicado em 1911 e alterado na segunda edição de 1926, *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, ele apresenta uma série de ideias envolvendo o empresário sendo um inovador, cujo empreendimento assegura o desenvolvimento. Inclui-se em sua visão vários fatores econômicos, tais quais crédito, concorrência, crescimento e o que ele denomina de fluxo circular. Para a teoria do autor o núcleo para o desenvolvimento seriam as inovações. Estas ideias servirão de alicerces doutrinários para a análise das normas brasileiras que prevêm formas de estimular as inovações em diversos setores.

Sua teoria procura encontrar dentro do meio social as ocorrências que favorecem o desenvolvimento, em detrimento de outros economistas de sua época, que viam somente em fatores externos a exemplo das guerras, aumento populacional entre outros.

Para compreensão de seus estudos ressalta-se o conceito de fluxo circular. Segundo seu pensamento, parte-se do pressuposto de que haveria um funcionamento estacionário da economia que somente seria modificado pela atitude do empresário inovador. Suas ideias sobre este fluxo e a forma que interagem com a produção são visíveis na seguinte transcrição em que se percebe um certo equilíbrio em uma zona de conforto:

⁹ O referido professor de economia graduou-se em direito na Universidade de Viena em 1906. Neste período as universidades imperiais incluíam no estudo de Direito cursos e exames complementares de Economia e Ciência Política (VAZ DA COSTA, 1982, p. VII-VIII). Em sua biografia, pode-se destacar que iniciou a carreira de professor de economia em 1909 tendo incursionado por outras áreas, destacando-se duas delas: foi Ministro da Fazenda da Áustria e presidente de um Banco de Viena que veio a falir. Após estas experiências retomou a docência vindo a lecionar em Harvard nos Estados Unidos onde, após 1932, estabeleceu sua residência. Pouco antes de completar 30 anos destaca-se a obra que ele escreveu "A Teoria do Desenvolvimento Econômico". Sendo que outra obra de destaque é "Capitalismo, Socialismo e Democracia", valendo mencionar que ele também escreveu "Ciclos Econômicos", que foi a primeira obra que publicou na qualidade de professor da Universidade de Harvard.

No fluxo circular, do qual sempre partimos, os mesmos produtos são produzidos todos os anos da mesma maneira. Para cada oferta existe à espera uma demanda correspondente em algum lugar do sistema econômico, para cada demanda, uma oferta correspondente. Todos os bens são negociados a preços determinados com oscilações simplesmente insignificantes, de modo que se pode considerar que toda unidade de dinheiro percorre o mesmo caminho em cada período. Em qualquer momento uma dada quantidade de poder de compra está disponível para adquirir a quantidade existente de serviços produtivos originais, para então passá-los às mãos de seus proprietários e depois serem gastos novamente em bens de consumo. (SCHUMPETER, 1982, p. 75)

Esta explicação sobre o fluxo circular implica em um ambiente seguro quanto as expectativas do porvir. Assim, ele ocorrendo não há uma dificuldade maior a ser enfrentada além das já conhecidas e cujas formas de combatê-las já foram experimentadas. Por outro lado, quando ocorrem as inovações, esta zona de conforto se quebra. Sobre isto, a transcrição ilustra a situação:

Enquanto no fluxo circular habitual todo indivíduo pode agir pronta e racionalmente, porque está seguro do terreno em que pisa e se apoia na conduta ajustada a esse fluxo circular por parte de todos os outros indivíduos, que por sua vez esperam dele a atividade habitual, ele não pode simplesmente fazer isso quando se defronta com uma nova tarefa. Enquanto nos canais habituais é suficiente a própria aptidão e experiência do indivíduo normal, quando se defronta com inovações, precisa de orientação. Enquanto ele nada a favor da corrente no fluxo circular que lhe é familiar, se quiser mudar o seu canal, ele nada contra a corrente. O que anteriormente era um auxílio, torna-se um obstáculo. O que era um dado familiar torna-se uma incógnita. Quando terminam as fronteiras da rotina, muitas pessoas não podem ir além, e outros só podem fazê-lo de uma maneira altamente variável. (SCHUMPETER, 1982, p. 57).

O fluxo circular caracterizaria o funcionamento usual da economia e pelo próprio nome ele é cíclico, restaurando-se logo após seu fim. Esse andamento harmonioso somente deixaria de se repetir trazendo uma alteração e levando outro dinamismo a economia quando novas combinações fossem introduzidas. Explicitando melhor, entende-se por novas combinações as novas disposições, novas alocações dos fatores de produção ou ainda decorrente de uma inovação

tecnológica. O mau sucedido banqueiro¹⁰ explica o que se entende por produtor, produzir em relação às novas combinações:

Produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance (cf. capítulo I). Produzir outras coisas, ou as mesmas coisas com método diferente, significa combinar diferentemente esses materiais e forças. (SCHUMPETER, 1982, p. 48).

Porém, não é qualquer combinação, há novas combinações que se originam das antigas por pequenos ajustes contínuos ao longo do tempo que não se configurariam um desenvolvimento no sentido que ele atribui em sua teoria. Para o economista austríaco somente as inovações originadas descontinuamente gerariam o desenvolvimento. Estas novas combinações podem vir por cinco formas:

- 1) Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiverem familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem. 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria. 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em que questão não tenha ainda entrada, quer esse mercado tenha existido antes ou não. 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada. 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. (SCHUMPETER, 1982, p. 48-49).

Dentre estas cinco formas de novas combinações, para esta pesquisa, interessam principalmente as duas primeiras por se tratarem da obtenção de novos produtos e novos processos tendo em vista que a legislação positiva que mais adiante é exposta foca estas duas formas de serem feitas novas combinações.

Mas se de um lado para esta teoria a inovação compõe seu núcleo, de outro se faz necessário estabelecer o ator desta inovação, responsável por

¹⁰ O autor, em sua vida repleta de altos e baixos já foi responsável pela bancarrota de uma instituição financeira, tendo inclusive pago com seus próprios recursos o prejuízo causado.

introduzir esta mudança na economia, quebrar o paradigma. Assim, o ator desta mudança, ou seja, quem a insere é identificado por empresário – figura que é o responsável por estas novas combinações:

Chamamos “empreendimento” à realização de combinações novas; chamamos “empresários” aos indivíduos cuja função é realizá-las. [...] Como a realização de combinações novas é que constitui o empresário, não é necessário que ele esteja permanentemente vinculado a uma empresa individual; muitos “financistas”, “promotores” etc. não são e ainda podem ser empresários no sentido que lhe damos. (SCHUMPETER, 1982, p. 54)

Desta definição é importante esclarecer que seu conceito de empresário é mais restrito, pois somente inclui aquele que combina os fatores de produção pela primeira vez. E neste ponto, importante fazer referência que em uma empresa poderá o administrador exercer a função de empresário por um tempo e depois deixar de exercê-la. Isto porque na definição de sua teoria somente recebe este atributo "empresário" quem combina de forma inédita os fatores de produção - e isto não é tarefa que uma pessoa consegue realizar de forma reiterada, ainda que desejasse fazê-lo.

Schumpeter entende que no fluxo circular, que seria o funcionamento normal da economia, sem a quebra do paradigma, sem a inserção da inovação, não haveria lucro nem empresário:

A tendência é de que o empresário sem lucro nem prejuízo no fluxo circular – ou seja, ele não tem ali nenhuma função de tipo especial, simplesmente ele não existe, mas em seu lugar há dirigentes de empresas ou gerentes de negócios de um tipo diferente, e é melhor que não sejam designados pelo mesmo termo. (SCHUMPETER, 1982, p. 55)

Ele insiste no que definiria o empresário seria sua capacidade de realizar novas combinações e reconhece que há casos em que o empresário (da mesma forma que antigamente) é visto por ser aquele que definia as estratégias, exercia função de agente de compras, responsável pelo departamento pessoal. E em negócios menores assim o era no passado, muitas vezes é até hoje e sempre

será. Ele alerta que sua definição é diferente da visão Marshalliana¹¹ de um administrador. Ele arremata:

Mas, qualquer que seja o tipo, alguém só é um empresário quando efetivamente “levar a cabo novas combinações”, e perde esse caráter assim que tiver montado o seu negócio, quando dedicar-se a dirigi-lo, como outras pessoas dirigem seus negócios. Essa é a regra, certamente, e assim é tão raro alguém permanecer sempre como empresário através das décadas de sua vida ativa, quanto é raro um homem de negócios nunca passar por um momento em que seja empresário, mesmo que seja em menor grau. (SCHUMPETER, 1982, p. 56).

A importância que é dada em sua teoria a esta característica personalíssima do empresário pode ser constatada quando ele explica que ela não se transfere pela hereditariedade de pai a filho:

A herança do fruto pecuniário e das qualidades pessoais então tanto pode manter essa posição por mais de uma geração, como tornar mais fácil para os decedentes o empreendimento adicional, mas a função do empresário em si mesma não pode ser herdada, como é suficientemente bem demonstrado pela história das famílias industriais. (SCHUMPETER, 1982, p. 56)

O *infant terrible*, assim denominado por ter escrito livros antes dos 30 anos, entende que a mudança nos gostos dos consumidores são meros dados, e que, são os industriais e comerciais que causam as mudanças no canal do fluxo circular. Ele reconhece que exista sim nexos da mudança a partir das necessidades dos consumidores, porém para ele “é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daqueles que tinha o hábito de usar.” (SCHUMPETER, 1982, p. 48). A elaboração da Introdução da edição traduzida do livro de Schumpeter, aqui pesquisada, da qual se transcreveu a citação retro, coube ao Economista Rubens Vaz da Costa. Este economista igualmente destaca a função dada ao empreendedor pelo fato de muitas vezes ele antever as necessidades do mercado por sua intuição.

¹¹ Alfred Marshall, (1842-1924) integrante da Escola Neoclássica.

E, esta previsualização do mercado faria uma orientação do próprio desejo dos consumidores, chegando a alterar, substancialmente, o funcionamento do mercado. A esta total alteração do funcionamento do mercado pelas inovações introduzidas pelos produtores Schumpeter deu o nome de destruição criadora, ou ainda, destruição criativa que mais adiante será mencionado. Ao escrever a introdução do livro para a edição brasileira o referido economista, Vaz da Costa (1982, p. XII), destacou a importância que Schumpeter dá ao produtor “É, contudo, o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores, se necessário, são por ele ‘educados’; eles são, por assim dizer, ensinados a desejar novas coisas, ou coisas que diferem de alguma forma daquelas que têm o hábito de consumir”. E continua o referido economista nacional mencionando que ele prescreve a “destruição criadora” (VAZ DA COSTA, 1982, p. XII) que é a substituição de hábitos de consumo e produtos antigos por novos.

A destruição criadora é justamente a alteração ocasionada ao ciclo de estagnação passando a um novo ciclo de crescimento. Em outro livro do autor; “Capitalismo, socialismo e democracia”, ele define o capitalismo sendo "uma forma ou método de transformação econômica" (SCHUMPETER, 1984, p. 112) e justamente por isto não teria um caráter estático. Sendo que para ele este seria um método de transformação não só pelo fato da vida econômica ocorrer em um meio natural ou social sujeito a estas variações provocadas por guerras, revoluções entre outros. Ou então, somente pelas variações da população, do capital e também as variações no sistema monetário. O que faria esta evolução, colocando em funcionamento a "máquina capitalista", seriam os "novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados e das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria." (SCHUMPETER, 1984, p. 112). É justamente disto que se ocupa a teoria dele: inovação.

O autor traz exemplos do que ele menciona ser uma mutação industrial, emprestando o termo 'mutação' das ciências biológicas. Esta mutação industrial "incessantemente revoluciona a estrutura econômica a partir de dentro, incessantemente criando uma nova." (SCHUMPETER, 1984, p. 113). Essa foi uma das grandes contribuições na época em que escreveu sua obra, pois até então, não havia uma explicação baseada em fatores internos, o que foi mencionado linhas atrás. Em exemplos destas mudanças o referido autor cita:

Similarmente, a história do aparelho produtivo de uma fazenda típica, do início da racionalização da rotação de lavouras, da lavradura e da engorda até a coisa mecanizada dos dias de hoje - em que se usam elevadores e estradas de ferro -, é uma história de revoluções. O mesmo ocorre com a história do aparelho produtivo na indústria do ferro e do aço, do forno de carvão ao nosso atual tipo de forno, ou com a história do aparelho de produção de energia, da roda d'água à moderna hidrelétrica, ou com a história do transporte, da carroça ao avião. A abertura de novos mercados - estrangeiros ou domésticos - e o desenvolvimeto organizacional, da oficina artesanal aos conglomerados como a U.S. Steel, ilustram o mesmo processo de mutação industrial [...] (SCHUMPETER, 1984, p. 112-113).

De um modo amplo há sempre uma revolução ou absorção de seus resultados formando o que se denomina ciclos econômicos, porém, num sentido restrito elas não são permanentes, podendo ocorrerem discretamente e ainda separadas por períodos de calmaria. Estas revoluções são para o autor exemplos do que ele menciona ser uma mutação industrial, emprestando o termo biológico. (SCHUMPETER, 1984, p. 112). Acrescenta que "Esse processo de Destruição Criativa é o fato essencial acerca do capitalismo. É nisso que consiste o capitalismo e é aí que têm de viver todas as empresas capitalistas." (SCHUMPETER, 1984, p. 113). Conhecer esta situação permite ao empresário antever-se ao final de um ciclo, para já pensar na próxima inovação de forma a não vivenciar em sua atividade econômica uma recessão. E mais, neste sentido, é importante que os governos fomentem a inovação como maneira de não permitir que a atividade econômica acabe sendo atingida pela destruição criativa.

Por se tratar de um processo que necessita de tempo para surgir e assumir seus efeitos definitivos, a análise sobre ele deve ser feita avaliando um período de tempo relativamente grande. Assim, deverá ser estudada a mudança dentro de uma empresa sem deixar de considerá-la dentro do contexto da destruição criadora. Além disto, também deverá ser objeto de estudo saber de que forma o capitalismo cria ou destrói a estrutura existente (para o autor, o ciclo da inovação é o que a destrói e na sequência nova estrutura se cria):

Em segundo, como estamos tratando de um processo orgânico, a análise do que ocorre em qualquer parte do mesmo — digamos, numa empresa isolada ou numa indústria - pode realmente esclarecer detalhes do mecanismo, mas nada conclui além disso. Todos os elementos da estratégia de negócios só adquirem sua verdadeira significação contra o pano de fundo desse processo e dentro da situação por ele criada. Devem ser vistos em seu papel, sob o vento perene da destruição criativa; não podem ser compreendidos a despeito dele, ou, na verdade, sob a hipótese de que existe a eterna calma. [...] Em outras palavras, normalmente se vê o problema de como o capitalismo administra as estruturas existentes, enquanto o relevante é saber como ele as cria e destrói. [...] (SCHUMPETER, 1984, p. 113-114).

A partir destas explicações quanto ao fluxo circular, às inovações, o papel do empresário e da destruição criadora/criativa implica seguir delineando que há uma íntima ligação entre a realização das novas combinações e o desenvolvimento. A alternância dos momentos de estagnação e prosperidade são diretamente influenciadas pelo surgimento das inovações. No livro “Ciclos Econômicos” (1939) é feita a explicação de que a alternância dos períodos de prosperidade e recessão econômica, comuns no processo capitalista, decorrem de uma série de atos que seguem o surgimento das novas combinações, e que ao se esgotarem, o encerram. Para Vaz da Costa (1982, p. XIV) a teoria de Schumpeter relaciona os “períodos de prosperidade ao fato de que o empreendedor inovador, ao criar novos produtos, é imitado por um verdadeiro “enxame” de empreendedores não inovadores que investem recursos para produzir e imitar os bens criados pelo empresário inovador.” A consequência disto é uma onda de investimento em bens de capital para produção.

Mas esse período de prosperidade não é eterno pois “a medida que as inovações tecnológicas ou as modificações introduzidas nos produtos antigos são absorvidas pelo mercado e seu consumo se generaliza, a taxa de crescimento da economia diminui e tem início um processo recessivo com a redução dos investimentos e a baixa da oferta de emprego (VAZ DA COSTA, 1982, p. XIV). Sendo que esta intercalação entre prosperidade e recessão é um processo periódico do desenvolvimento econômico.

Após a introdução do novo produto haveria uma enormidade de pessoas que passariam a produzi-lo por imitação, cópia, e que geraria o desenvolvimento, pois gera uma onda de investimentos de capital que gera riqueza e aumento do emprego.

Antes desta proposta teórica do economista austríaco "as discontinuidades cíclicas eram explicadas pelos economistas em função das flutuações das atividades cósmicas do sol, da alternância das boas e más colheitas, do subconsumo, da superpopulação etc." (VAZ DA COSTA, 1982, p. XIII-XIV). Um ponto que merece atenção se refere a diferença entre as inovações aqui tratadas e as invenções. Isto porque a aplicação prática da nova combinação, sinônimo de inovação, não necessariamente precisa ser uma invenção. Porém, poderá sê-lo desde que a invenção quando aplicada na prática gere todo o movimento na economia conforme descrito anteriormente:

A liderança econômica em particular deve pois ser distinguida da "invenção". Enquanto não forem levadas à prática, as invenções são economicamente irrelevantes. E levar a efeito qualquer melhoramento é uma tarefa inteiramente diferente da sua invenção, e uma tarefa, ademais, que requer tipos de aptidão inteiramente diferentes. Embora os empresários *possam* naturalmente ser inventores exatamente como podem ser capitalistas, não são inventores pela natureza de sua função, mas por coincidência e vice-versa. Além disso, as inovações, cuja realização é a função dos empresários, não precisam ser necessariamente invenções. Não é aconselhável, portanto, e pode ser completamente enganador, enfatizar o elemento invenção como fazem tantos autores. (SCHUMPETER, 1982, p. 62).

Vaz da Costa considerou a visão de Schumpeter atual já naquele tempo e pode-se dizer que são atuais até hoje. Isto porque Schumpeter percebeu que o crescimento econômico oriundo do aumento da produção poderia ensejar o atendimento de todos os anseios sociais, mas caso houvesse a distribuição imediata não haveria nem aumento da produção nem reformas sociais. (VAZ DA COSTA, 1982, p. XI-XII). É válido destacar para esta dissertação que ele também compartilha da ideia tecida linhas atrás quanto a diferença entre crescimento e desenvolvimento: "nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo de desenvolvimento". (VAZ DA COSTA, 1982, p. XII). Esta consideração é importante, pois por desenvolvimento, tem-se igualmente para esta pesquisa um conceito mais amplo.

Um outro aspecto de sua teoria é a defesa de que somente o empreendedor necessita de crédito, pois este serviria ao desenvolvimento industrial, sendo que para o autor seu modelo era de industrialização (SCHUMPETER, 1982, p. XIII). O crédito, que se menciona aqui, representa uma transferência temporária

do poder de compra que é necessário para que as inovações ocorram - pois sem o crédito o capital fica limitado ao fluxo circular. Para ele, o crédito ao consumo, que muito tem ocorrido no Brasil desde a última década não é essencial ao processo econômico. Essa interpretação é coerente com sua ideia de que só o empreendedor inovador necessita de crédito (VAZ DA COSTA, 1982, p. XIII). Segundo este economista nacional o sistema do economista austríaco se contraporia ao sistema de Keynes, sendo um sistema alternativo à intervenção estatal:

Vale ressaltar ainda que o sistema schumpeteriano se contrapõe, em muitos aspectos, ao sistema keynesiano. Schumpeter e Keynes, contemporâneos que se conheceram pessoalmente, nunca demonstraram qualquer afinidade intelectual ou ideológica. Arthur Smithies confirma que sempre estiveram intelectualmente muito distanciados. No momento em que o sistema keynesiano – concepção que vem dominando a política econômica há quase cinquenta anos – está sendo questionado pelos economistas da *supply side economics* (cujas idéias foram perfilhadas pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan), assume maior importância o estudo do sistema schumpeteriano, principalmente como alternativa à intervenção estatal, à política do Estado dominador, que participa e interfere na vida do cidadão, do seu nascimento à morte. (VAZ DA COSTA, 1982, p. XIV-XV)

Schumpeter se interessou por estudar as mudanças que ocorrem dentro da vida econômica, sendo esta uma de suas maiores contribuições à época pois já havia teoria sobre as mudanças dos dados não-sociais e não-econômicos:

A posição do estado ideal de equilíbrio do sistema econômico, nunca atingido, pelo qual continuamente se “luta” (é claro que não conscientemente), muda porque os dados mudam. [...] Se a mudança ocorrer nos dados não-sociais (condições naturais) ou nos dados sociais não-econômicos (aqui se incluem os efeitos da guerra, as mudanças na política comercial, social ou econômica), ou no gosto dos consumidores, não parece ser necessária nenhuma revisão fundamental nos instrumentos teóricos. Esses instrumentos só falham – e aqui esse argumento se junta ao precedente – quando a vida econômica em si mesma modifica seus próprios dados de tempos em tempos. (SCHUMPETER, 1982, p. 46)

Explica que estas mudanças, que chama de estáticas, seriam as que ocorrem quando há a inauguração de uma estrada de ferro que passa a alterar a comércio local. Neste caso, somente caberia a ciência econômica avaliar a mudança causada após este evento. Ele afirma “Só pode investigar a nova posição de

equilíbrio depois que as mudanças tenham ocorrido.” (SCHUMPETER, 1982, p. 46). Em sua explicação o professor Austríaco continua ponderando o que se ocupa seus estudos é o desenvolvimento econômico quanto a mudança revolucionária que surjam de dentro:

Entenderemos por “desenvolvimento”, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. [...] O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado equilíbrio previamente existentes. (SCHUMPETER, 1982, p. 46-47)

O autor pontua que o cíclico percurso da economia em um ambiente de livre concorrência explica o porquê de haver uma alternância do domínio da riqueza pelos indivíduos e famílias:

Especialmente numa economia de concorrência, na qual combinações novas signifiquem a eliminação das antigas pela concorrência, explica, por um lado, o processo pelo qual indivíduos e famílias ascendem e decaem econômica e socialmente e que é peculiar essa forma de organização, assim como toda uma série de outros fenômenos do ciclo econômico, do mecanismo da formação de fortunas privadas etc. (SCHUMPETER, 1982, p. 49)

Em outra passagem conclui que “o desenvolvimento consiste primariamente em empregar recursos diferentes de uma maneira diferente, em fazer coisas novas com eles, independentemente de que aqueles recursos cresçam ou não.” (SCHUMPETER, 1982, p. 50). Além destas ideias ele atribuía enorme importância ao crédito “o crédito é primariamente necessário às novas combinações e que é por estas que ele força seu caminho dentro do fluxo circular, de um lado, porque foi necessário originalmente para fundação do que agora são as empresas antigas, e de outro, porque seu mecanismo, uma vez em funcionamento, também se apodera das combinações antigas por razões óbvias.” (SCHUMPETER, 1982, p. 51). Enaltece a importância do crédito para o industrial em vista de ser um meio de fomentar o desenvolvimento.

Isto porque, para um sistema igual ao capitalista, é a criação do poder de compra (leia-se: crédito) que leva ao desenvolvimento. Lembrando que

Schumpeter reconhece alguma importância do crédito para consumo, porém, no que se refere ao desenvolvimento, o que interessa é ao industrial:

O crédito na rotina ordinária do negócio estabelecido deve sua importância prática somente ao fato de que há desenvolvimento e de que esse desenvolvimento carrega consigo a possibilidade de empregar somas de dinheiro que estão temporariamente ociosas. Assim, todo homem de negócios tirará proveito dessa receita o quanto possível e depois tomará emprestado o poder de compra que possa requerer. (SCHUMPETER, 1982, p. 72-73).

Torna-se importante demonstrar a importância do crédito, pois, e isto será tratado ao se comentar as leis brasileiras, verificar-se-á que há formas de assegurar créditos aos inovadores.

[...] Apenas o empresário então, em princípio, precisa de crédito; este só cumpre um papel fundamental para o desenvolvimento industrial, ou seja, um papel cujo exame é essencial para compreensão de todo o processo. Ainda mais, vê-se imediatamente, a partir dos argumentos do capítulo II, que o correlato da tese também é válido, a saber, a afirmação de que onde não há nenhum poder direto dos líderes de dispor dos meios de produção, o desenvolvimento é em princípio impossível sem o crédito. A função essencial do crédito no sentido em que o tomamos consiste em habilitar o empresário a retirar de seus empregos anteriores os bens de produção de que precisa, ativando uma demanda por eles, e com isso forçar o sistema econômico para dentro de novos canais. (SCHUMPETER, 1982, p. 73-74).

O crédito representa a criação do poder de compra e é necessário para o desenvolvimento em um sistema em que se tem a propriedade privada e a divisão do trabalho, a exemplo do capitalista. Este poder de compra é de certa forma uma antecipação da compra futura que os consumidores farão, que nem eles mesmos, sabem.

O modelo de inovação de Schumpeter parte do pressuposto que há um fluxo circular e que a economia no sistema capitalista funciona entre a criação e a destruição. O que causa a criação e a destruição é justamente a introdução de uma inovação, e respectivamente, o esgotamento desta inovação, com o surgimento de uma nova.

Este modelo, por ser cíclico, as inovações precisam ser estimuladas pelo crédito, crédito este oferecido ao industrial, pois é o industrial quem viabiliza o crescimento econômico e, em última análise, o desenvolvimento.

Permiti-se concluir que ao se fomentar as inovações, de um modo generalizado, com previsão orçamentária de crédito, faz com que seja estimulado o desenvolvimento. Se um modelo de um produto se esgota outro já deverá estar pronto ou a caminho de fomentar um novo ciclo de desenvolvimento¹².

Para mostrar quão atual é a teoria que ocupou este tópico, faz-se menção ao artigo publicado originalmente na revista *The Economist*, de 25 de Setembro de 1999, intitulado “Inovar ou morrer” de Peter Drucker (1909-2005). Drucker foi escritor, professor e consultor, sendo considerando um dos maiores pensadores da administração moderna. Este consultor tece um histórico do mercado de serviços financeiros e apresenta algumas alternativas para que ele se reinvente. Em certo momento de sua análise ele cita o pensamento de J.B.Say e de Joseph Schumpeter, com a alusão de que a trajetória do referido setor de serviços poderia figurar em livros que explicassem as duas teorias. Quanto a Schumpeter, já foi amplamente exposto. Quanto J.B. Say, para esta breve explicação vale mencionar que ele analisou em seu livro de 1803 *Traité de l'économie politique* (Tratado de Economia Política) as tecelagens de algodão na Revolução Industrial. Ele concluiu que por mais que houvesse muitas fiandeiras rotativas e motores a vapor nas tecelagens todas elas seriam enormemente rentáveis e criariam suas demandas. Schumpeter, já descrito anteriormente, escreveu posteriormente, demonstrando que o estágio de alto lucro do inovador não é infinito pois logo após a inovação surgem imitadores que fazem o ciclo enfraquecer até a estagnação.

¹² Um exemplo recente pode ser mencionado com as câmeras fotográficas que utilizam filme fotográfico. Uma das maiores empresas do ramo, a Kodak detinha um modelo de negócio cujo maior rendimento provinha da venda do filme fotográfico e sua revelação. O fator preponderante de seu negócio era a revelação das fotos, tanto é que muitas vezes, a câmera fotográfica era motivo de promoções que as forneciam gratuitamente aos consumidores - com a perspectiva de que iriam se utilizar dos filmes fotográficos e das revelações deles. Com o surgimento das câmeras fotográficas digitais, cuja revelação não prescindia mais do filme fotográfico, a Kodak viu seu negócio ruir do dia para noite. Quando se deu conta de que as máquinas digitais haviam praticamente extinguido seu mercado, ela já não tinha tempo suficiente para se adaptar as novas mudanças introduzidas pelos seus concorrentes vindo a pedir proteção contra a falência conforme a legislação de seu país de origem, Estados Unidos da América. As ações da Kodak chegaram a cair 99%. (BRASIL, 2014r).

Na sua análise, Peter Druker menciona que o setor de serviços bancários ficou parado por 30 anos e que precisava se reinventar. Em nítida menção à teoria de Schumpeter, ele chega a propor algumas ideias ao setor de serviços bancários e inclusive a prever que eventualmente alguns setores seriam destruídos. Ele textualmente afirma:

Esses são apenas exemplos e, - exceto pelo mercado de varejo já existente e já servido de afluentes pessoas mais idosas – ainda hipotéticos. Contudo, se fossem desenvolvidos, poderiam causar um tremendo impacto sobre as instituições de serviços financeiros existentes. A terceirização da administração financeira das empresas de médio porte poderia, por exemplo, varrer do mapa, praticamente da noite para o dia, uma grande quantidade dos negócios mais rentáveis de companhias financeiras tais como a GE Capital. (DRUCKER, 2001, p. 391-392).

Ainda em seu texto, pode-se destacar o papel que ele atribui para inovação:

Pode não ser muito tarde para as grandes firmas de serviços financeiros se tornarem inovadoras novamente. Mas, com certeza já é bem tarde. (DRUCKER, 2001, p. 392).

Na teoria de Schumpeter, o empresário e seu empreendimento devem ser estimulados de forma que as inovações gerem o desenvolvimento. Se esta conclusão sintética pode ser dada, a questão que se pretende apresentar é de que forma o Estado pode planejar e estimular estas novas conquistas tecnológicas. É disso que se cuida no próximo tópico.

2.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS DE DESENVOLVIMENTO PELA INTERVENÇÃO DO ESTADO QUALIFICADAS PELO PLANEJAMENTO

Foram apresentadas doutrinas das ciências econômicas e também houve o reconhecimento de se proporcionar a industrialização do País por ser um meio de buscar desenvolvimento. Neste capítulo já foi particularizada a Teoria de Joseph Schumpeter cujo mote é a inovação ser propulsora de um ciclo virtuoso de crescimento econômico e social. Resta, a partir deste ponto, apresentar a forma que a Constituição Federal prevê o fomento às inovações.

Coube disciplina à Ordem Econômica e Financeira nos artigos 170 e seguintes da Constituição Federal, sendo que integrando o Título VII, Da Ordem Econômica e Financeira, se inicia com o capítulo I cujo escopo é apresentar os Princípios Gerais da Atividade Econômica. Destaca-se deste artigo 170 a ideia de mercado livre, desde o *caput* quando expressamente prevê a livre iniciativa e no parágrafo único ao prever o livre exercício das atividades econômicas.

Neste capítulo de Princípios Gerais há outros artigos que o compõe em que estão estabelecidos: quanto, onde e de que forma o Estado irá atuar. Ao que interessa ao estudo aqui proposto, o artigo 174 contém justamente a forma que o Estado poderá fomentar a iniciativa privada para emparceirá-lo no desenvolvimento por meio das inovações. O referido artigo assim dispõe:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
(BRASIL, 1988).

A Constituição se refere a atividade econômica em sentido amplo, englobando a atuação estatal pelo serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Para Eros Grau (2008, p. 101) a atividade econômica deve ser classificada sendo um gênero em que compreende as duas espécies: serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Para ele, isto fica estampado quando o próprio texto constitucional expressamente prevê que o planejamento será “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Portanto, ele é indicativo para a atividade econômica em sentido estrito, iniciativa privada, e obrigatório para o setor público (GRAU, 2008, p. 107). O Ministro do Supremo Tribunal Federal explica que a rigor, houve uma redundância em se prever a função de fiscalização, pois as atividades normativas e reguladoras já reclamariam a fiscalização. Porém, ela foi textualmente estabelecida ao lado das funções de incentivo e planejamento.

Estas funções não seriam propriamente formas de atuação, mas conforme expõe Grau (2008, p. 107) funções compreendidas nas atividades normativas e reguladoras. Esta conclusão de Grau permite afirmar que a função de incentivo e planejamento são atribuições do Estado, ou seja, cabe somente a ele.

Quanto ao planejamento a Constituição Federal previu sendo uma competência da União elaborar e executar planos de desenvolvimento econômico e social "Art. 21 - Compete à União: [...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;" (BRASIL, 1988). Em relação a função de incentivo ela está compreendida na atividade legislativa sendo uma decorrência do próprio princípio Constitucional que orienta a ordem econômica que prevê a livre iniciativa e o livre exercício da atividade. Ou seja, competirá ao poder legislativo o cumprimento da função incentivadora.

Quando se menciona a atuação do Estado sobre a atividade econômica em sentido estrito, está-se justamente utilizando a intervenção do Estado sobre a esfera de outrem. Assim, intervenção do Estado no domínio econômico faz-se pela intervenção justamente sobre a esfera do privado (GRAU, 2008, p. 146). Dentre as formas de intervenção sobre o domínio econômico adotar-se-á as três modalidades reconhecidas por Grau (2008, p. 147): i) intervenção por absorção ou participação; ii) intervenção por direção; e, por último, iii) a intervenção por indução.

Quando se está diante do primeiro caso, o Estado atua desenvolvendo a ação sendo um agente econômico. Distinguindo dentre as duas formas pela maneira em que se desempenha a ação, se por monopólio ou em regime de competição. Nos dois outros casos atua na forma de regulador. Na intervenção por direção há a previsão de comandos imperativos enquanto que nas normas de intervenção por indução, os comandos não tem a mesma carga de cogência. Ou seja, na intervenção por indução as previsões legais procuram estabelecer opções que tragam vantagens à iniciativa privada de forma que as escolham por opção própria. No caso da intervenção por direção estar-se-á diante de intervenção no domínio econômico. Ao passo que, na intervenção por indução estar-se-á perante a intervenção sobre o domínio econômico (GRAU, 2008, p. 147-148). Nesta intervenção por indução haveria um convite à adesão ao dispositivo legal:

Ao destinatário da norma resta aberta a alternativa de não se deixar por ela seduzir, deixando de aderir à prescrição nela veiculada. Se a adesão a ela manifestar, resultará juridicamente vinculado por prescrições que correspondem aos benefícios usufruídos em decorrência dessa adesão. Penetramos, aí, no universo do direito premial. (GRAU, 2008, p. 148-149).

Esta intervenção por indução, no Estado contemporâneo, assegura um respeito ao princípio da livre iniciativa. E, além disto, ao ser uma opção colocada a disposição da iniciativa privada traz melhores resultados à uma norma de direção, que é marcada por sua obrigatoriedade de cumprimento sob pena de uma sanção pelo descumprimento. Neste ponto, os incentivos fiscais e financeiros são formas de colocar em prática esta intervenção por indução. Grau (2008, p. 149) reforça o aspecto premial destas normas e reconhece estas duas formas de incentivos quando menciona a possibilidade de redução ou isenção de tributos (incentivos fiscais) ao lado da possibilidade de melhores acessos a créditos e subsídios (incentivos financeiros).

Foi demonstrado que o Estado pode intervir sobre a ordem econômica por meio das normas indutoras. No tópico a seguir serão explicitadas as formas de indução por meio destes incentivos financeiros e fiscais, sendo que merece atenção ainda neste tópico a função de planejamento do Estado.

Quando se fez menção aos doutrinadores nacionais, demonstrando os fundamentos do Estado Desenvolvimentista, foi possível constatar que os Estados que colheram frutos de industrialização passaram por uma atividade coordenada em um plano. Ou seja, houve uma programação para o desenvolvimento.

Keynes em sua doutrina econômica põe em relevo dentre as atividades em geral aquelas que o Estado deve fazer. As atividades de intervenção, as quais o particular não faz e não fará – ou seja, ações que compõem a agenda do Estado. Grau na mesma medida reconhece a atuação por indução que é uma forma de interferir sobre a ordem econômica. Para este, o planejamento não se trata de uma forma de intervenção, pois ele somente “qualifica a intervenção” (GRAU, 2008, p. 149). O planejamento se caracteriza por uma série de planos, projetos, metas com a finalidade de atingir determinado fim, sendo natural que seja anterior às medidas de intervenção. O planejamento não é obrigatório para que se estabeleça uma intervenção sobre o domínio econômico, mas resultados alcançados demonstram, quando há o planejamento, são mais eficazes quando em comparação a meras atitudes isoladas. Assim, planejamento é:

[...] forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos [...] (GRAU, 2008, p. 150).

Com isso a intervenção se faz pelas normas indutoras que encontrarão maiores resultados se constarem em um planejamento de medidas envolvendo diversos atores, Estado, agentes econômicos privados, financiadores, instituições de pesquisa e ensino, enfim, tudo que for necessário e possível de ser preestabelecido em uma programação de longo prazo.

O Brasil vivenciou e vivencia diversas programações em sua história. Na obra *Direito Econômico*, João Bosco Leopoldino da Fonseca apresenta um histórico dos planejamentos no Brasil. Ele explicita que na Constituição de 1934 já aparece a palavra "plano". Segundo afirma, a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e da quebra da Bolsa de Nova Iorque (1929) houve a concepção da necessidade do Estado intervir no domínio econômico cujo meio mais eficiente seria por um planejamento (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 370). Esta também foi a opção brasileira. Assim, a partir da análise dos planejamentos é possível concluir uma preocupação com o desenvolvimento e também, a previsão em muitos deles de se assegurar o processo tecnológico. Dentre eles, destacam-se logo a seguir alguns exemplificativamente e conforme sua maior relevância na atualidade.

Em Dezembro de 1950 houve a criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, cuja finalidade era “promover, com a cooperação técnico-financeira dos Estados Unidos da América, a execução de programas de desenvolvimento econômico do Brasil.” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 373). Segundo o autor, o resultado desta cooperação entre os dois países foi muito frutífera, tendo sido por conta dela que houve a criação do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 374). Ele atualmente exerce papel importantíssimo na economia nacional, sendo umas das principais fontes de financiamento produtivo.

Houve outro plano, o Programa de Metas, que compôs o Plano de Metas do então presidente da República, Juscelino Kubitschek, lançado em 1956, que tinha entre outras finalidades as de “I – estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu

desenvolvimento econômico; II – elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada;” (BRASIL, 1956). Como se vê, tanto o desenvolvimento econômico quanto a iniciativa privada mereciam tratamento especial nestes planos.

As ideias do referido Presidente em muito se assemelham ao atual estágio da coordenação entre a atividade econômica em sentido estrito (iniciativa privada) e os serviços públicos (Estado). Também se denota o papel atribuído ao empresário quando menciona ‘homens de empresa’ muito semelhante as ideias de Schumpeter tecidas em linhas anteriores, conforme a transcrição:

Tudo farei de minha parte para que o progresso do Brasil resulte, principalmente, da atividade incessante, inteligente e dedicada dos homens de empresa, onde quer que se encontrem, na lavoura, na indústria, no comércio, sejam eles nacionais ou estrangeiros. Estou convencido, entretanto, de que a atitude do Governo no campo econômico não deve ser a de expectativa passiva mas a de intervenção em apoio a iniciativa privada, orientando-a e suplementando-lhe os esforços, no sentido de acelerar-se o processo de acumulação de riquezas da coletividade e da divisão equitativa dos bens e benefícios do progresso. Todavia, deverá essa intervenção se processar no quadro de um plano de desenvolvimento em que se defina, de forma clara, o campo de ação da iniciativa privada e se delimite objetivamente o âmbito de atuação direta do Estado, coordenando-se esses dois setores, de modo que se evitem atritos, inibições ou excessos de investimentos simultâneos a absorverem fatores de produção limitados gerando pressões inflacionárias. (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA *apud* LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 375-374).

Este plano de metas foi “coroadado de sucessos” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 379) sendo que foi nele que estava o projeto de construção de Brasília que atualmente é a capital do Brasil.

Celso Furtado, economista desenvolvimentista cujas ideias permearam a América Latina no século passado chegou a elaborar o plano Trienal de Desenvolvimento Econômico para o período de 1963-1965, porém o plano não chegou a ser implementado pois o período foi de “grande efervescência política” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 380). Deste plano destaca-se que dentre seus objetivos estava o de:

Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhora do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural; (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 382, grifos nossos).

O plano de Celso Furtato acabou sendo sucedido pelo Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, instituído pelos Decretos nº 53.890 de 20.04.1964 e nº 53.914 de 11.05.1964 do período da ditadura militar. Um outro exemplo que se menciona foi o "I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND" elaborado para o período de 1972 a 1974 que se referiu ao desenvolvimento e ao avanço técnico em grande correspondência a teoria de Schumpeter:

I - Consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento [...]
 V - Implementação de Política Tecnológica Nacional, que permita a aceleração e orientação da transferência de tecnologia, para o País, associada a forte componente de elaboração tecnológica própria. [...]
 II – Criação de uma economia que capacite o Brasil e enfrentar a competição econômica e tecnológica moderna.
 III – Vitalidade do setor privado, originada de uma nova concepção de empresa, inclusiva [sic] com tendência a fusões e modernas estruturas de produção e comercialização.
 IV – Promoção, pelo Governo, das condições para a modernização, dinamismo e competição, mediante incentivos ao setor privado [...]
 (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, 388-389)

Este plano previu para modernização da empresa nacional incentivos fiscais de imposto de renda à fusão e incorporação de empresas (LEOPOLDINO DA FONSECA, 2004, p. 390). O plano em vigência durante o período que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 era denominado de I Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova República (PND-NR) (BRASIL, 1986). Nos anos iniciais da Carta Política atual até 1994 os planos se limitavam a focar no controle da inflação, sendo que este período que se encerrou com a edição do Plano Real, foi um período de diversas tentativas de combate à inflação que contou inclusive com diversas alterações no nome da moeda. Sendo que mais recentemente, sob a égide da atual Constituição pode-se constatar que foi somente a partir do plano plurianual de 1996 a 1999 que efetivamente houve uma elaboração de um planejamento, que contava com algumas preocupações, dentre elas a modernização produtiva brasileira:

Três preocupações orientarão a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira. (BRASIL, 1996).

Este inaugural plano sobre a vigência do atual disciplinamento constitucional contava com diretrizes para o “fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;” (BRASIL, 1996) e também, a inclusão de “empresas de capital estrangeiro no esforço de capacitação tecnológica do País, beneficiando-as, inclusive, com incentivos fiscais e creditícios;” (BRASIL, 1996). Nesta evolução histórica, o Plano Plurianual de 2000 a 2003 estabelecido pela Lei nº 9.989 de 21.07.2000 previu o Programa Inovação para Competitividade que previa painéis setoriais em ciência e tecnologia, utilização de capital de risco em empresas de base tecnológica, estudos e projetos sobre as transformações tecnológicas no emprego e na educação; implementação do componente desenvolvimento tecnológico do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), levantamento da capacidade nacional de inovação tecnológica, desenvolvimento tecnológico das empresas exportadoras; financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico; pesquisa e desenvolvimento em empresas industriais e agropecuárias com o uso de incentivos fiscais (Lei nº 8.661/93 [atualmente revogada pela Lei nº 11.196/2005]) (Brasil, 2000). A partir deste plano plurianual, todos que sobrevieram previram a necessidade do desenvolvimento econômico.

A partir destes planos de 2004 pode-se dizer que há uma convergência e continuidade dos planos no que se refere as área das inovações. Esta convergência permite inclusive afirmar que se trata de uma verdadeira política de Estado pois, suplanta o mandato dos presidentes da República no período. Durante o período em que houve reeleição, a transcrição a seguir comprova o que aqui se narrou:

O desafio para aprimoramento do SNCTI [Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação] assenta-se na integração, coordenação e cooperação entre os diversos atores que o compõem. O Brasil dispõe de um sistema acadêmico de significativas proporções e de institutos de pesquisa de excelência em várias áreas. No entanto, a articulação com o setor produtivo ainda é pequena e somente nos últimos anos, em especial no período do PPA 2004-2007, foram estabelecidos instrumentos adequados para estimular esta integração. Serão necessários, no horizonte do PPA 2008-2011, esforços adicionais para que o processo de absorção e geração de inovações pelas empresas seja estimulado e fortalecido pelas iniciativas e pesquisas realizadas pelas instituições públicas de ensino e pesquisa existentes e em expansão no País. (Brasil, 2007, p. 108).

Nestes planos, que se faz válido analisar de forma conjunta, é possível inclusive medir os resultados obtidos a partir de informação do próprio Ministério do Planejamento. Neste período que foram editadas as leis que serão objeto de análise detida no capítulo seguinte. Sendo que em todos estes planos é reconhecida a importância da busca pelo desenvolvimento tecnológico e pelas obtenções de inovações de forma a melhorar o desempenho da economia brasileira.

Os planos plurianuais para os períodos de 2004 a 2007, 2008 a 2011 e 2012 a 2015, este último atualmente em vigor, são convergentes e prevêem implantação de objetivos das leis nº 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012, também é possível constatar uma crescente ampliação deles ao longo dos anos. As leis que serão objeto de análise nesta dissertação foram editadas na vigência destes planos.

O plano plurianual de 2004 a 2007 estabelecido na Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004, que foi denominado “Plano Brasil de Todos” dispendo que inaugura uma nova fase no planejamento governamental brasileiro pelo seu processo de elaboração, pois teria contado com mecanismos que ampliaram a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas. Ele foi elaborado com três megaobjetivos:

A estratégia é decomposta em três megaobjetivos que espelham o seu conjunto: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Estes megaobjetivos foram decompostos em desafios, que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos à implementação da Estratégia de Desenvolvimento. (BRASIL, 2004b, p. 3).

Apesar dele ter sido estabelecido de 2004 a 2007 textualmente estabeleceu que ultrapassaria o ano de 2007:

Construir uma sociedade dinâmica e moderna, tirar o País da letargia, gerar empregos e riquezas e estabelecer justiça social são objetivos que só serão alcançados com um crescimento firme e duradouro. [...] Cabe ao Estado utilizar todos os instrumentos e recursos disponíveis para dar o impulso indispensável à retomada do desenvolvimento. Não se faz uma mudança desse porte sem planejamento. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. [...] (BRASIL, 2004b, p. 4).

Este plano previu em diversas oportunidades a indução da iniciativa privada por meio de estímulos e incentivos. Ainda se pode destacar que houve uma predeterminação dele em fomentar que as empresas busquem a inovação de forma a atender o desafio de fornecer produtos adequados a realidade econômica da população brasileira, tendo afirmado que isto se faria por meio do favorecimento à pesquisa:

A confirmação da especialização produtiva brasileira na direção do consumo de massa terá, por si só, o atributo de gerar ganhos de escala e incentivar as empresas a inovar, na apresentação de produtos adequados ao poder aquisitivo da população. Essa tendência deverá ser fortalecida por estímulo à pesquisa, confirmando uma rota altamente promissora em termos de redução de preços e ganhos de qualidade. A dinâmica do consumo popular no Brasil poderá, dessa forma, contribuir de forma significativa ao balanço de pagamentos do País e à redução da vulnerabilidade externa. [...] 3. Fomento às pesquisas direcionadas à produção de bens de consumo popular, considerando as especificidades regionais, sociais e ambientais, promovendo a identificação das demandas tecnológicas dos sistemas produtivos locais; [...] (BRASIL, 2004b, p. 17).

Percebe-se do Megaobjetivo II do plano ora em referência que foi pautado dentre outros pontos, em investimentos e inovações em processos e produtos para melhorar a produtividade e competitividade brasileira:

MEGAOBJETIVO II Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais.

São muitos os problemas econômicos que têm preservado a concentração de renda e de riqueza, o desemprego, a pobreza e a exclusão social no Brasil: desequilíbrios macroeconômicos, estagnação prolongada, crédito caro e de curto prazo, baixo estímulo ao consumo e ao investimento em expansão de capacidade e em inovação de produtos e processos, reduzido crescimento da produtividade e da competitividade internacional, vulnerabilidade externa e insuficiente expansão exportadora. A estratégia está orientada à superação desses problemas e à instalação de uma vigorosa expansão do emprego e da renda, por meio do modelo de consumo de massa, e assentada sobre um processo de investimentos e de inovações que elevem sistematicamente a produtividade e a competitividade internacional da economia brasileira. (BRASIL, 2004b, p. 25)

Impende reconhecer uma certa influência das ideias de Schumpeter quando se afirma que “O elemento que dá sustentação ao processo de crescimento e à contínua ampliação da produtividade e da competitividade é o investimento em

expansão de capacidade produtiva e em inovações.” (BRASIL, 2004b, p. 25). Nota-se que o caráter inovacional foi reconhecido por ser capaz de assegurar uma sustentação ao processo de crescimento da economia. E também, sobre este plano plurianual, importante transcrever dele a menção a que haverá um impulso para os diversos setores da economia. Sendo que dentre as diretrizes para atingir este objetivo estão a integração das políticas nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e utilização de recursos dos diversos financiadores nacionais. Quanto aos bancos, chega a estabelecer que deverá haver uma coordenação entre os públicos e os privados para atenderem de forma harmoniosa esta necessidade:

O governo fará, por meio do PPA 2004-2007, um grande esforço de coordenação e mobilização financeira e empresarial para impulsionar os investimentos, nas atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços. [...]

DIRETRIZES GERAIS 1. Articulação e integração das políticas, atores e parceiros, nas três esferas de governo; [...] conta com um grupo de experientes agências especializadas em fomento (BNDES, Banco do Nordeste, Basa, Finep), e com grandes bancos estatais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), com ampla inserção em todos os segmentos do sistema financeiro nacional. [...] O conjunto do sistema financeiro público deve agir de forma coordenada, e de forma harmoniosa com o sistema financeiro privado, [...] (BRASIL, 2004b, p. 35, *et seq*)

Sobre este plano plurianual, importante mencionar que ele também estabeleceu a importância da ciência reconhecendo que o Brasil está aquém dos padrões das economias avançadas. Estabeleceu as três prioridades do sistema nacional de inovação identificando que a ciência e a tecnologia são imprescindíveis a estratégia de desenvolvimento:

São três as prioridades para enfrentar a necessidade de consolidação e articulação do Sistema Nacional de Inovação: a utilização/difusão da ciência e da tecnologia para a melhoria da qualidade de vida da população nesta e nas próximas gerações, o desenvolvimento das potencialidades regionais e a intensificação da pesquisa e da inovação no setor privado. (BRASIL, 2004b, p. 34).

Por fim quanto ao que o plano estabeleceu no que se refere a ciência e tecnologia é possível constatar que ele corretamente identificou a necessidade de integrar os agentes voltados à inovação:

O País precisa estruturar um sistema nacional de inovação que permita articular os agentes voltados à inovação de processos e produtos, em especial: empresas, centros de pesquisa, instituições de fomento e de financiamento ao desenvolvimento tecnológico, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual e gestão tecnológica. É necessário estruturar laboratórios que organizam os estágios iniciais de pesquisa empresarial e transferir tecnologia para o setor produtivo, mormente, para os setores portadores de futuro. (BRASIL, 2004b, p. 34).

No período deste plano plurianual foram editadas as leis nº 10.973/2004 e 11.196/2005, sendo que a primeira trata sobre os incentivos à inovação e a pesquisa científica e tecnológica e a segunda define os estímulos fiscais e financeiros para incentivar a concretização da Lei anterior.

Todos estes objetivos e diretrizes foram previstos nos demais planos sendo que serão pontuados neles alguns aspectos que complementam este planejamento para o desenvolvimento por meio dos estímulos à inovação, que interessam a esta pesquisa. O plano plurianual 2008-2011 foi estabelecido pela Lei nº 11.653 de 07 de abril de 2008, extrai-se da mensagem do então presidente que “O PPA 2008-2011 organiza as ações do Governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.” (BRASIL, 2007, p. 11-12). E mais, quanto à inovação, foi reconhecido que havia maiores estímulos a ela:

O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, que por sua vez conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. A elevação da produtividade gera maiores lucros e tende a beneficiar as famílias com aumento dos rendimentos auferidos do trabalho. Esses rendimentos se convertem em consumo continuamente ampliado, que mobiliza as forças produtivas para a expansão dos investimentos e o progresso técnico, caracterizando um círculo virtuoso capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda. (BRASIL, 2007, p. 11-12)

Foram previstas diversas diretrizes que já haviam sido concretizadas em leis do PPA 2004-2007 e coordenadas neste plano plurianual em decorrência do reconhecimento de que há uma necessidade de incentivar a pesquisa e ao desenvolvimento e a setores de tecnologia:

[...] O aumento da produtividade, além da necessária expansão do investimento, exige forte promoção da inovação tecnológica na produção de bens e serviços e determina a qualidade do crescimento no longo prazo. Isso exige a implementação de políticas de incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento e a setores e atividades intensivos em tecnologia, geradores e difusores de inovação. A adequada apropriação de padrões tecnológicos inovadores para o desenvolvimento do setor produtivo requer capacidade social só disponível com a evolução dos níveis educacionais da população. A promoção da inovação visando a melhor posicionamento competitivo do Brasil no contexto internacional requer entender a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação como um dos elementos centrais da Política de Estímulo ao Investimento Produtivo. [...] O PPA 2008-2011 incorpora a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover: [...] d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; [...] (BRASIL, 2007, p. 12 *et seq.*).

Conforme este PPA 2008-2011, dentre o total de projetos para o desenvolvimento, 14 deles buscavam “elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica” (BRASIL, 2007, p. 47). Estes 14 projetos representavam 4,6% dos projetos totais para o desenvolvimento. E mais:

Nesse sentido, o Governo Federal vem realizando esforços contínuos para elevar a competitividade sistêmica da economia, com base nas diretrizes e medidas estabelecidas pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que visam ao aumento da eficiência da estrutura produtiva, ao aumento da capacidade de inovação das empresas e à expansão das exportações brasileiras. Foram implementadas ações efetivas, que culminaram com a consolidação de um novo ambiente institucional para a política industrial brasileira. Diversas ações previstas na PITCE puderam ser instrumentalizadas, tais como:

- a) a Lei de Inovação; [Lei nº 10.973/2004]
- b) a regulamentação da Lei de Biossegurança;
- c) a chamada Lei do Bem; [Lei nº 11.196/2005]
- d) a introdução de um novo modelo de gestão integrada dos Fundos Setoriais;
- e) a reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI);
- f) as linhas de financiamento para a inovação do BNDES, entre tantos outros avanços. (BRASIL, 2007, p. 106).

Há diversas outras regras programáticas do PPA 2008-2011 que demonstram um intenso fomento à inovação tecnológica. Inclusive com previsão de valores substanciais de investimentos destinados à área. Apresentou-se inclusive um resultado parcial baseado no aumento das exportações de bens de média-alta

tecnologia, cujo resultado em 2006 havia representado 30,4% do total exportado pelo país (BRASIL, 2007, p. 107) demonstrando que foi obtido um êxito.

Deste plano é importante mencionar que há uma área em que o Brasil tem obtido sucesso no que se refere a aumento de níveis de competitividade e também pelo posicionamento em que figura sendo um dos líderes mundiais do setor de tecnologia agropecuária “em função de sua capacidade de gerar e transferir conhecimento científico e tecnológico próprio.” (BRASIL, 2007, p. 107). Por outro lado, mesmo havendo este reconhecimento do avanço obtido, o PPA não deixou de estabelecer que ainda é necessário melhorar pela “ampliação da participação do investimento do setor privado em pesquisa e desenvolvimento e a implementação de um efetivo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), capaz de articular empresas, institutos tecnológicos, universidades e agentes financiadores” (BRASIL, 2007, p. 107) reforçando a importância do caminhar junto entre o setor público e a iniciativa privada.

Se de um lado pretende-se aumentar a produtividade ao estimular à inovação, este plano reconhece que é necessário investir parcelas maiores. E explicita que os países industrializados investem entre 2 e 4% do PIB em pesquisa em desenvolvimento e o Brasil não chega a 1% (BRASIL, 2007, p. 107). E para isto destaca que “o apoio público à atividade de pesquisa e desenvolvimento nas empresas, prática usual nos países desenvolvidos, deverá ser ação estratégica também no Brasil.” (BRASIL, 2007, p. 107). Este apoio poderá ser feito:

Por meio de financiamentos que combinem recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis, o governo deverá induzir o esforço de investimento em pesquisa e desenvolvimento privado, levando-as a aumentar a parcela de seu faturamento anualmente aplicada em inovação. (BRASIL, 2007, p. 107).

E nesta linha do que será feito para criar um ambiente fértil para o florescimento da inovação, diversos meios de indução foram estabelecidos:

Entre os mecanismos de estímulo à inovação nas empresas, destacam-se:

- a) o fomento a projetos de cooperação entre instituições de ciência e tecnologia e empresas;
- b) a subvenção econômica;
- c) o apoio a incubadoras de empresas e parques tecnológicos;
- d) a oferta de crédito equalizado para inovação;
- e) os fundos de capital empreendedor (capital de risco), para aplicação em empresas inovadoras. (BRASIL, 2007, p. 108).

Além destes meios, houve a criação do Programa Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual que objetiva a redução da “vulnerabilidade do Sistema de Propriedade Intelectual, de modo a criar um ambiente de negócios que estimule a inovação e promova o crescimento e o aumento da competitividade das empresas.” (BRASIL, 2007, p. 110). Este programa vem em resposta aos baixos índices de investimento em inovação.

O planejamento para o atual período é o Plano Plurianual para 2012-2015 previsto na Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, denominado “Plano Mais Brasil”, que igualmente aos dois anteriores preocupou-se com o desenvolvimento do país pelas inovações. Chega-se a reconhecer alguns êxitos ao afirmar que “O país conseguiu estruturar um sistema de ciência e tecnologia amplo e logrou avanços expressivos em algumas áreas como no caso do setor agrícola e energético.” (BRASIL, 2011a, p. 24). Mas mesmo diante deste êxito, os gastos com pesquisa e desenvolvimento ainda são muito baixos, menores a 1% do PIB:

No que se refere aos esforços públicos, o cenário no campo da inovação tecnológica para os próximos anos é positivo. Vale destacar que o gasto público em P&D/PIB passou de 0,48% em 2004 para 0,60% em 2009. Ademais, estão sendo aprofundadas medidas de política que consolidam e modernizam os instrumentos de apoio à inovação no setor produtivo brasileiro, aproximando-os daqueles adotados nos países desenvolvidos, tais como a criação e ampliação de fundos orçamentários e linhas de financiamento para inovação, o aperfeiçoamento de marcos legais que procuram aproximar as universidades, os centros de pesquisa e setor produtivo, bem como concedem incentivos fiscais para as atividades de C,T&I e potencializam a utilização do poder de compra estatal visando ao desenvolvimento de tecnologia nacional. O aprofundamento de tais medidas, sobretudo com o lançamento do Plano Brasil Maior, deverá contribuir para melhores resultados até 2015. (BRASIL, 2011a, p. 59).

Mais uma vez, houve o reconhecimento de que se trata de um importante desafio ao país, tendo inclusive sido colocado no centro estratégico do desenvolvimento sustentável:

Os Macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil são os seguintes:

3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro; [...] O desenvolvimento econômico dos países está cada vez mais assentado na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico. Por isso, o Governo Federal inseriu as políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) no centro da estratégia de desenvolvimento sustentável do país. (BRASIL, 2011a p. 77 *et seq.*).

No referido plano também foi previsto o andar junto entre o setor público e o setor privado:

O envolvimento conjunto do Estado, da sociedade e do setor privado será central para se atingirem os objetivos relacionados a este macrodesafio. O Plano Brasil Maior (PBM) é um esforço do Governo Federal neste sentido. Com o Plano pretende-se integrar as ações governamentais de política industrial, tecnológica e de comércio exterior, com os objetivos de acelerar o crescimento do investimento produtivo e do esforço tecnológico e de inovação das empresas nacionais e, ainda, aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país. (BRASIL, 2011a, p. 79).

Pode-se afirmar que no período da atual Constituição Federal estes três últimos planos foram os mais abrangentes e contaram com o estabelecimento de ações voltadas ao estímulo ao desenvolvimento, inclusive por meio das inovações.

Este breve histórico demonstra que houve uma série de planejamentos, dentre eles, alguns contém verdadeiras políticas econômicas para o desenvolvimento. Notadamente, os três últimos, por serem feitos sobre uma certa continuidade podem ser reconhecidas políticas de Estado se analisadas conjuntamente. O último dos planos mencionados, atualmente em vigor, traz inclusive a inovação para o centro do desenvolvimento sustentável do país.

No tópico que segue, serão tratadas as formas de serem perfectibilizadas as normas de indução, cujo objetivo, seja a obtenção de inovações tecnológicas a desencadearem um desenvolvimento contínuo da nação.

2.3 EFETIVIDADE DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO POR MEIO DE NORMAS INDUTORAS

Foi exposto que o Estado pode intervir sobre a ordem econômica por indução. A efetividade desta intervenção que busca estimular que a atividade econômica, em sentido estrito, caminhe de forma paralela ao Estado foi estudada por Norberto Bobbio, jus-filósofo italiano, nascido em 1937 e que faleceu em 2004, que em um de seus inúmeros estudos se debruçou com propriedade sobre a temática das sanções premiaias. Bobbio reconhece que o termo sanção denota hodiernamente o ideia de penalidade, ou seja um agravamento da situação original. Porém, ele rememora que em realidade o termo sanção comporta tanto um aspecto negativo e também um positivo, ou seja, tanto uma situação prejudicial, sanção negativa, quanto uma benéfica, sanção positiva:

Na literatura filosófica e sociológica, o termo “sanção” é empregado em sentido amplo, para que nele caibam não apenas as consequências desagradáveis da inobservância das normas, mas também as consequências agradáveis da observância, distinguindo-se, no *genus* sanção, duas *species*: as sanções positivas e as sanções negativas. Ao contrário, é fato que, na linguagem jurídica, o termo “sanção”, se for usado sem determinações ulteriores, denota exclusivamente as sanções negativas. (BOBBIO, 2007, p. 7)

O autor reconhece que se de um lado o direito é majoritariamente visto por ser um sistema protetor-repressivo, que se ocupa principalmente em estabelecer determinados comportamentos e sanções negativas pelos seus descumprimentos, atualmente, tem-se tornado mais frequente o estabelecimento de sanções pela observância de determinados comportamentos:

A importância dada ao vertiginoso aumento das normas de organização, o qual caracteriza o Estado contemporâneo, não coloca em crise, necessariamente, a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao contrário, isso se dá pelo que observei inicialmente: no Estado contemporâneo, torna-se cada vez mais frequente o uso das técnicas de encorajamento. Tão logo começemos a nos dar conta do uso dessas técnicas, seremos obrigados a abandonar a imagem tradicional do direito como ordenamento protetor-repressivo. Ao lado desta, uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função *promocional*. [...]

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes. (BOBBIO, 2007, p. 13).

Em alguns casos, o Estado busca somente uma atitude de direção (ELALI, 2007, p. 105) no sentido de impedir determinados comportamentos por meio da previsão de sanção pelo descumprimento, porém, poderá utilizar-se de normas indutoras para atingir estes fins de maneira a incentivar, induzir, condutas que estejam previstas no plano de industrialização. Negócios jurídicos poderão ser incentivados, de forma a estimular a vontade negocial dos interessados a firmarem relações jurídicas cujos efeitos estejam intimamente relacionados com a busca desta constante inovação que viabilizará o desenvolvimento.

Bobbio explicita as duas formas de encorajamento, assim, nos próximos capítulos será possível explicitar que elas estão presentes nas Leis brasileiras que estimulam às inovações. Dentre as duas formas de encorajamento se teria a forma da recompensa e a facilitação:

Com particular atenção às técnicas de encorajamento, note-se a diferença entre as duas operações: a sanção propriamente dita, sob forma de recompensa, vem depois, com o comportamento já realizado; a facilitação precede ou acompanha o comportamento que se pretende encorajar. Em outras palavras, pode-se encorajar intervindo sobre as consequências do comportamento ou sobre as modalidades, sobre as formas, sobre as condições do próprio comportamento. Para oferecer um exemplo retirado da vida comum temos: se desejo que meu filho faça uma tradução difícil do latim, posso prometer-lhe, se ele a fizer, irmos ao cinema, ou então posso permitir que utilize uma tradução bilíngue. (BOBBIO, 2007, p. 17)

O jus-filósofo italiano explica que justamente é a técnica do encorajamento que define as leis de incentivo ou leis-incentivo das leis sancionatórias (mais comumente encontradas em um ordenamento jurídico).

[...] empregam a técnica do encorajamento, a qual consiste em promover os comportamentos desejados, em vez da técnica do desencorajamento, que consiste em reprimir os comportamentos não desejados. No âmbito dessa categoria geral, é possível discernir os dois expedientes – o da facilitação (por exemplo, no caso da subvenção, de uma ajuda ou contribuição financeira, ou mesmo de uma facilitação de crédito) e o da sanção positiva, como no caso da consignação de um prêmio para um comportamento superconforme ou de uma isenção fiscal. Com o primeiro expediente, deseja-se tornar menos oneroso o custo da operação desejada, ora diminuindo o seu ônus; com o segundo, tende-se a tornar a operação atraente, ou assegurando a quem a realiza a obtenção de uma vantagem ou, então, o desaparecimento de uma desvantagem, uma vez observado seu comportamento (BOBBIO, 2007, p. 18).

Em um exemplo que guarda muita semelhança com a aplicação das leis que são objeto de análise no capítulo seguinte, o autor aponta para a análise funcional da sociedade diante das categorias da conservação social (medidas desencorajadoras) e da mudança (medidas encorajadoras):

Partindo de uma situação jurídica em que a atividade empresarial é qualificada como atividade lícita, o incentivo tende a induzir certos empreendedores a modificar a situação existente, enquanto o desincentivo tende a induzir outros empreendedores à inércia. (BOBBIO, 2007, p. 20)

Outro interessante aspecto informado por Bobbio se refere a diferença entre medidas preventivas ou sucessivas, relacionadas ao momento do auferimento do benefício que é gerado pela observação do comportamento previsto na lei:

Outra distinção que podemos aproveitar das sanções negativas para as positivas é aquela entre medidas preventivas e medidas sucessivas. Preventivas são as medidas que tendem a promover o comportamento desejado, suscitando uma esperança, ou a impedir o comportamento não desejado, provocando um temor. Sucessivas são as medidas que se seguem ao comportamento, com uma reação favorável quando o comportamento é o desejado. [...] Para dar exemplos atinentes ao direito, quando o Estado estabelece uma isenção fiscal para quem realize uma ação econômica considerada vantajosa para a coletividade, institui uma medida preventiva que tem, manifestamente, o objetivo e induzir à realização de uma ação desejada; quando estabelece pensões de guerra, institui uma medida sucessiva, não sendo verossímil que, entre os motivos que induzem o cidadão a partir para a guerra, esteja receber uma pensão. (BOBBIO, 2007, p. 26).

Portanto conforme se depreende das lições de Bobbio o encorajamento é uma forma de fomentar a realização de determinadas atividades que o Estado define serem importantes. No âmbito do desenvolvimento econômico o que se demonstrou é que o estímulo às inovações é uma forma de criar um moto-contínuo, ou seja, uma fórmula de manter a busca do crescimento econômico constante.

Aqui por normas indutoras, utiliza-se o pensamento de Eros Grau para quem o Estado pode intervir sobre o domínio econômico por meio de indução. Esta indução poderá ser levada a adiante por subespécies de normas, indução por normas tributárias, indução por normas financeiras e ainda indução por outros meios de favorecimento tais quais a possibilidade de utilização de infraestrutura pública, pesquisadores de instituições públicas colocados à disposição da iniciativa privada, por exemplo.

A denominação normas indutoras tributárias utilizada por Luis Eduardo Schoueri, em estudo denominado “Normas tributárias indutoras e intervenção econômica (ELALI, 2007, p. 101) sendo que elas devem obrigatoriamente “se sujeitar às regras e aos princípios constitucionais da tributação”. (ELALI, 2007, p. 175) e também deverão ser orientadas pelos objetivos da constituição econômica. Este também é o pensamento de Angela Maria da Motta Pacheco que reconhece que as normas tributárias indutoras, no caso fazendo referência a estímulos fiscais também se orientam por outros princípios da Constituição Federal:

Ora, não será este princípio [não confisco] o informador dos estímulos fiscais que redundam na exoneração fiscal. Informá-los-á outros princípios constitucionais como o desenvolvimento econômico (CF, art. 3º, III), o pleno emprego a fim de que, aumentada a produtividade, reduzidas as desigualdades regionais e sociais, os cidadãos desfavorecidos possam integrar-se na distribuição de renda (CF, art. 170.) (PACHECO, 2003, p. 555).

No presente caso, o caput do artigo 218 textualmente prevê que o: “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.” Mas não somente ele, o artigo 219 igualmente prevê que o mercado interno será incentivado para viabilizar a autonomia tecnológica do país.

Dentre as normas de indução, a doutrina reconhece sendo sinônima de incentivos fiscais:

Os incentivos fiscais ou isenções extrafiscais, entretanto, têm provocado alguma controvérsia na doutrina, pois são concedidos para exercerem uma função de desenvolver uma determinada atividade, considerada relevante pelo legislador. (SEIXAS FILHO, 1989, p. 114).

Apesar de ser dado o nome incentivo fiscal de um modo amplo, o Professor Doutor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Adilson Pires faz menção a duas possibilidades de incentivos, tendo os que operam sobre a despesa pública e outros que operam sobre a receita pública. A estes denomina de incentivos fiscais por excelência. (PIRES, 2003, p. 1112). Os incentivos sobre a despesa pública podem ser fiscais ou financeiros. Quando forem fiscais, serão normas tributárias indutoras e quando forem financeiros, normas financeiras indutoras.

Os incentivos sobre a despesa pública submetem-se aos princípios e disposições dos artigos 37 da Constituição Federal e podem ser subdivididos em subvenções, créditos presumidos e subsídios. Eles compõem as normas financeiras indutoras, sendo que em algumas vezes, também estão submetido a regência da normas tributárias adicionalmente.

As subvenções são doações que são feitas pelas pessoas jurídicas de direito público segundo sua conveniência política, podendo ser para custeio, em que a doação é feita para que a entidade privada condicionada a uma realização por parte dela tendo propósito de incentivar uma atividade que em condições normais não seria feita. A subvenções também podem ser para investimento, sendo um verdadeiro aporte, caso em que, são destinadas a entidade privada para realização de um fim específico pelo concedente (PIRES, 2003, p. 1113). Em alguns casos, as subvenções, por estarem intimamente ligadas à obrigação tributária, continuam sendo afeitas primordialmente as regras de direito financeiro e submetidas à previsão orçamentária por serem despesa públicas (artigo 165, § 6º da Constituição) mas também estão sujeitas as regras e princípios tributários. O exemplo do Professor de Direito Tributário da Fundação Getúlio Vargas FGV/RJ Marcos André Vinhas Catão é elucidativo neste particular:

Determinado ente da federação decide conceder subvenção para ampliação de uma determinada indústria e, para tanto, ao invés de aportar montante pecuniário sob a forma de empréstimo, autoriza a empresa a reduzir parcialmente em um prazo x, o valor do ICMS a ser recolhido. Ou alternativamente, concede a esta mesma empresa crédito presumido sobre determinado percentual. (CATÃO, 2004, p. 64).

Os créditos presumidos às vezes se comportam igual a um subsídio, outras semelhante a uma subvenção ou então, mera redução da base de cálculo. São mais comuns nos impostos não-cumulativos (atualmente IPI, ICMS e as contribuições ao PIS/Cofins). A terceira espécie de incentivo com base na despesa são os subsídios, que são:

[...] toda ajuda oficial de governo, seja de natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal, com o fim de estimular a produtividade de indústrias instaladas no país. (PIRES, 2003, p. 1113).

Os subsídios, conforme expõe Catão (2004, p. 74), compreendem toda forma de ajuda governamental a exemplo dos juros subsidiados em financiamentos com interveniência de instituições ou agências de fomento governamentais.

No âmbito da receita pública, aqui em contraposição ao âmbito da despesa pública, os incentivos são às isenções, o diferimento, a remissão e a anistia. As isenções são normas emitidas pelos próprios entes detentores da competência tributária que reduzem o campo de incidência da norma que prevê a tributação por lhe retirar algum dos critérios da regra matriz de incidência tributária. O diferimento é uma subespécie de isenção pois a rigor o tributo devido em determinada etapa da cadeia é postergado para etapa subsequente, atribuindo a lei a condição de sujeito passivo a outro sujeito de direitos. Por fim, as outras duas hipóteses de incentivos são a remissão e a anistia, com a ressalva de não serem propriamente modelos de redução de carga tributária, e em princípio não estarem na função regulatória do Estado. Mas, conforme Pires (2003, p. 1115) podem contudo ser consideradas instrumento de estímulos a certas atividades econômicas.

Em relação as normas indutoras tributárias, frise-se que a tributação é uma forma de intervenção na economia pela sua própria natureza. Ao se fazer uma evolução da constituição econômica, é possível reconhecer um Estado Liberal

em que a atividade econômica era autossuficiente com um Estado pouco presente. Passando ao Estado Social que se seguiu houve um aumento das funções do Estado na intervenção da economia para assegurar direitos a "outros privados" (MARTINS, 2008, p. 120 *apud* CASSESE, 2005, p. 14) tais quais questões humanitárias e de assistência aos necessitados. Com esta mudança, houve aumento da cobrança dos tributos pelo Estado para fazer frente a estas novas funções. Martins faz referência a dados comparativos que demonstram que do início de 1900 em comparação a despesa pública de hoje passou-se de 10% do PIB para 40% do PIB demonstrando que a presença do Estado é maior. De igual proporção a fiscalidade aumentou para fazer frente a estas despesas, assim a tributação é uma forma de intervenção pelo custeio. De toda forma, além de assegurar recursos ao Estado, a tributação apresenta também a possibilidade de outra intervenção (através da indução de comportamentos) que se dá pelo efeito extrafiscal da tributação e é disto que tratam estas normas tributárias indutoras.

Quanto aos incentivos fiscais é importante mencionar que, contemporaneamente, a maioria dos Estados são fiscais, ou seja, deixam à iniciativa privada os meios de produção de bens e serviços de forma que cobram tributos para fazer frente às suas necessidades (ELALI, 2007, p. 101). Assim, conforme já foi exposto anteriormente o tributo é uma forma do Estado intervir na economia, e por meio de estímulos fiscais previstos na Lei nº 11.196/2005, as empresas nacionais direcionarão mais recursos para a pesquisa e o desenvolvimento.

O caráter auxiliar que os tributos podem ter no direcionamento no planejamento Estatal é representado pela extrafiscalidade, sobre isto encaixam-se a este pensamento as palavras de Elali:

A tributação, todavia, não serve apenas para a arrecadação de recursos para o Estado. Há o lado da denominada extrafiscalidade, utilizando-se o tributo como mecanismo de regulação das atividades desenvolvidas pela iniciativa privada. E é cada dia mais importante este aspecto da tributação, porquanto muitas vezes a direção dos comportamentos econômicos e sociais mostra-se inadequada e ineficaz, sendo substituído pela indução, por estímulos e/ou agravamentos de natureza fiscal, inclusive para a preservação de comportamentos ilícitos. (ELALI, 2007, p. 102)

Em alguns tributos, inclusive o efeito extrafiscal sobressai ao efeito fiscal. Martins dedica um tópico de sua obra para apresentar exemplos de situações

em que o caráter extrafiscal é o buscado pela tributação em maior relevo que o caráter meramente fiscal, com exemplos que remontam período antes de Cristo até os dias atuais. Ele traz exemplos interessantes afirmando, inclusive, ambos caracteres (fiscalidade e extrafiscalidade) sempre estiveram presentes na tributação. Demonstra a partir dos efeitos da TVA (*taxe sur valeur ajoutée*) e do IVA (*impuesto al valor agregado*), que eles foram criados "em função de resultados esperados na economia" (MARTINS, 2008, p. 129). No caso do Mercado Comum Europeu, a extrafiscalidade pretendida foi no sentido de harmonizar os sistemas dos Estados Membros de forma a evitar os efeitos nocivos sobre a concorrência.

O caráter extrafiscal presente em todos os tributos está sujeito a controle jurídico e jurisdicional na medida que extrapole o papel do Estado de proteger os valores do mercado, seja pelo ótica tributária, e pelos "subsistemas jurídicos afetados, com todas suas regras, princípios e valores" (MARTINS, 2008, p. 134). Neste ponto, a análise das leis brasileiras que asseguram as normas indutoras tributárias deverão ser justificadas em políticas públicas.

Há uma nítida importância de se compreender a tributação levando-se em consideração as questões de mercado, pois tanto o sistema tributário quanto a ordem econômica estão submetidos à Constituição Econômica. Há portanto possibilidade do ordenamento jurídico brasileiro permitir a utilização de normas indutoras (opcionais à iniciativa privada), para a obtenção de efeitos relacionados ao desenvolvimento contínuo.

O acesso a financiamentos facilitados, a possibilidade de utilização de infraestrutura estatal e além disto a facilitação de contratação de profissionais altamente capacitados estão dentre estes mecanismos de estímulo para que a iniciativa privada dedique seus esforços no sentido do desenvolvimento pretendido pelo Estado por meio das inovações.

Por meio destas normas de indução o Estado poderá direcionar as ações empresariais, encorajando-as, de forma a auxiliá-lo pelo estímulo para que as empresas busquem a constante inovação de produtos e processos – o que em última análise permitirá que elas favoreçam o florescimento de ciclos de crescimento e reduzindo os períodos de estagnação que prejudicam sobremaneira a nação.

Se de um lado está se dimensionando o que o Estado pode ou não transferir a iniciativa privada, há papéis que são monopólios do Estado. E quanto a estes últimos, não se está autorizado a transferir para a iniciativa privada. Dois papéis

monopolistas do Estado são de interesse desta pesquisa, quais sejam, a definição de políticas públicas e a imposição de tributos. Justamente porque neste capítulo são avaliadas normas tributárias indutoras.

As leis brasileiras poderão prever estas normas indutoras para fomentar estas atividades de forma a realizar o que estebelece em seus planejamentos. O fato de estar previsto em um plano maior favorece que seus desideratos sejam cumpridos, e também informam a iniciativa privada o ponto de partida e onde que o Estado pretende chegar com determinados incentivos. Com isto, gera-se maior segurança que permite a adesão de maiores atores da atividade econômica em sentido estrito.

Há um núcleo de decisão na esfera governamental, sendo que esta esfera de decisão desempenha um papel fundamental nas atuações monopolistas do Estado, que dentre elas estão a definição de políticas públicas e dos mecanismos tributários à disposição da administração tributária. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 285). Ou seja, será este núcleo estratégico que deverá definir as leis e políticas públicas, a arrecadação tributária, incluindo as normas indutoras.

Neste ponto, tendo reconhecido a atividade monopolista do Estado quanto ao estabelecimento das políticas públicas e da tributação, importante ressaltar que diante da distribuição das competências tributárias poderá haver uma ação coordenada utilizando-se de normas indutoras em todos os entes federados. A doutrina reconhece esta forma do Estado Desenvolvimentista viabilizar sua tarefa:

Em terceiro lugar, a visão constitucional do desenvolvimento é estadocêntrica (Estado desenvolvimentista). Considera-se que o Estado possui o dever e a capacidade de promover o desenvolvimento em todos seus aspectos, mediante a remoção de obstáculos, assim como pelo oferecimento de subsídios aos agentes econômicos e sociais. (VIEIRA; DIMOULIS, 2011, p. 54)

Poderia se perguntar se não bastaria o Estado assegurar condições normais para o florescimento da atividade econômica, apegando-se às ideias de Hayek. A resposta negativa teria justamente uma base econômica, porque muitas vezes a atividade apresenta riscos que afastam os agentes econômicos. As razões para que existam os estímulos econômicos decorrem da necessidade de desenvolvimento de determinados setores benéficos socialmente para o interesse público. Ao tratar sobre políticas de desenvolvimento industrial o professor da Direito

GV, Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, Mario Gomes Schapiro (2011, p. 75-76) pondera que há casos em que é imprescindível a socialização dos riscos. O que nada mais é do que a atuação conjunta do Estado ao particular, seja por financiamento, ou mesmo por benefícios financeiros ou fiscais. Na medida que haja um direcionamento de capitais para a atividade industrial arriscada, porém, reduzindo o risco do particular pois há uma contrapartida do Estado. A atividade de inovação que também deve permear a indústria é igualmente arriscada:

No mundo real, todavia, nem todas as atividades que importam para o ambiente econômico despertam um interesse imediato dos agentes. Por tal razão, pode ser de interesse da coletividade adotar políticas públicas que, ao garantir uma socialização dos riscos inerentes às atividades industriais, articulem incentivos voltados a estabelecer uma compatibilidade entre as expectativas de rentabilidade dos agentes privados e os interesses públicos nacionais em deter uma bem-sucedida plataforma industrial. (SCHAPIRO, 2011, p. 75-76).

Por uma política de desenvolvimento industrial pode se entender um conjunto de medidas previstas para ensejar o favorecimento do setor produtivo generalizadamente. Em regra estas medidas procuram combinar medidas de fomento e disposições regulatórias para direcionar os recursos para este setor, indústria. (SCHAPIRO, 2011, p. 73). Essa medida de estímulo faz-se necessária, pois muitas vezes o desenvolvimento industrial não é obtido tão somente pela lógica de mercado, raciocínio bem ponderado pelos economistas desenvolvimentistas brasileiros. As normas indutoras favorecerão a inovação e conseqüentemente o desenvolvimento.

Jugend e Silva (2013, p. 57) reconhecem que o Brasil ainda não deslançou nos esforços de pesquisa e desenvolvimento, tendo em vista, o baixo número de patentes solicitadas. Além disto, verifica-se que o mercado interno utiliza-se do que se denomina *technology push*¹³ em que são buscadas as fontes externas para o desenvolvimento de tecnologias, ou então, são movidas pelas substituições das importações e o emprego da tecnologia reversa (desmontar um produto para ver a forma pela qual foi fabricado) (JUGEND; SILVA, 2013, 57). De acordo com o

¹³ Empurrão tecnológico. Este empurrão tecnológico significa que a empresa criou a partir de uma inovação sua feita internamente sem uma demanda identificada previamente.

Manual de Oslo, proposto pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (BRASIL, 2014h), são quatro os fatores que influenciam a dinâmica da inovação tecnológica: Estruturais; De transferência; Base da ciência e engenharia; Dinâmica da inovação. Destes quatro fatores, as normas indutoras podem ser inseridas nos fatores estruturais, nas palavras de Jugend e Silva:

As *Condições Estruturais* correspondem aos fatores básicos que suportam as atividades de inovação em um país. Destacam-se, nesse quesito, a presença de sistema educacional básico (que gere mão de obra minimamente qualificada); condições de infraestrutura, o que inclui padrão de sistemas de comunicação e internet, fornecimento e custo de itens como energia elétrica e água, e logística adequada (rodovias, ferrovias, portos, por exemplo); legislação e estímulos legais à inovação (como a lei de inovação atualmente em vigor no Brasil); proximidade e acessibilidade ao mercado consumidor e presença e proximidade dos principais fornecedores. Cabe atentar que no Brasil o sistema educacional básico, infraestrutura e legislação são fatores que apresentam significativos problemas e dificultam atividade de inovação e consequentemente a competitividade de grande parte das nossas empresas. (JUGEND; SILVA, 2013, p. 57).

A ciência da administração de empresa reconhece a importância das legislações para o estímulo das inovações (JUGEND; SILVA, 2013, p. 57). O próprio conteúdo do que se deverá estimular por meio das nas normas indutoras pode e deve se basear no favorecimento destes fatores, ou seja, deve se ater a remediar os pontos em que o Brasil é deficiente.

Neste ponto, os demais fatores poderão servir de guia para a normas indutoras tributárias e serão objeto de análise mais a frente. A partir disto torna-se possível avaliar o quanto destas fraquezas deste país estão fomentadas nas legislações. Assim, nas questões de fatores de transferência, tem-se o aprendizado. Sendo que ele é representado pela interação do diversos atores em inovação, empresas, entidades de pesquisa, universidades:

a capacidade de comunicação formal e informal dentro das empresas e sua capacidade de interagir com atores externos (incluindo universidades, institutos de pesquisa, cientistas, fornecedores e consultores por exemplo), que possuem *know-how* e que auxiliem na viabilização de componentes e equipamentos considerados necessários à inovação de produto e de processo. Isto é, considera-se nesse quesito a relação intra e interorganizações para inovação (redes de inovação). (JUGEND; SILVA, 2013, p. 57)

Em relação aos outros fatores mencionados, a base de ciência e engenharia pode ser sintetizada pelas instituições de ciência e tecnologia que fornecem conhecimento científico produzido para as empresas, dentre seus: “principais elementos podem-se destacar as universidades e formação de recursos humanos especializados, a pesquisa básica e a aplicada (provenientes de instituições de pesquisa pública e privadas)”. (JUGEND; SILVA, 2013, p. 57). Incluído neste fator relacionado a base de ciência e engenharia pode-se citar os programas de financiamento para pesquisas em áreas em que as empresas não tem interesse financeiro em atuar.

Quanto ao último fator, a dinâmica da inovação, ela está intimamente ligada a propensão da empresa para inovar, sendo que esta maior afinidade com pesquisa e desenvolvimento estará intimamente ligada aos itens anteriores. Neste ponto, novamente se faz referência a importância das normas indutoras, quando menciona a legislação que incentive esta ação:

Conforme sugere o Manual de Oslo, a dinâmica da inovação de uma empresa depende de sua capacidade em reconhecer e explorar oportunidades tecnológicas (o que requer, por exemplo, condições e estímulos de mercado e/ou legislação que incentivem essa ação); entendimento de suas capacidades e limitações tecnológicas (o que, entre outros fatores, irá depender de trabalhadores qualificados e disponibilidade de capital de risco); e, também, esforços, condições e disposição em investir em P&D [pesquisa e desenvolvimento]. (JUGEND; SILVA, 2013, p. 57-58)

Um exemplo do que se apresentou aqui pode ser constatado no caso da Coreia do Sul. Neste ponto, válido mencionar um interessante estudo no qual se comparou o Brasil em relação a Coreia do Sul - a comparação entre os dois países é interessante visto às condições dos dois países nas últimas décadas e atualmente. Apesar dos investimentos brasileiros no aumento da capacidade inovadora, o país ainda não a prioriza, e o aumento da capacidade inovadora está intimamente ligado à melhoria dos investimentos em educação, ciência, tecnologia e pesquisas (TADEU, 2013, p. 1). Por outro lado, a Coreia do Sul busca "priorização da indústria, do avanço tecnológico, dos ganhos de produtividade e em mão de obra amplamente qualificada." (TADEU, 2013, p. 1). Em sua conclusão, que serve de parâmetro desta pesquisa, para o Brasil melhorar as condições desenvolvimentistas,

deveria, dentre outras atividades, aumentar a produtividade com metas de investimentos em inovações tecnológicas:

priorizar o mercado, reduzindo inicialmente as barreiras de entrada, com custos menores de produção. Uma segunda medida deveria ser o maior investimento em novas tecnologias e em engenharia de ponta, impulsionando a indústria. Finalmente, para incrementar todos estes mecanismos, a geração de trabalhadores qualificados, aumentando a produtividade, seria o diferencial, atrelado a metas de investimentos em inovação, tanto para o setor público, quanto para o privado. (TADEU, 2013, p. 1)

A partir da transcrição, vê-se a importância que é dada ao estabelecimento de metas de investimento em inovação, neste particular, não somente a meta é importante, mas o planejamento de longo prazo. Planejamento que se pode obter pela convergência e sincronia de todas as políticas públicas nacionais de forma a assegurar os ganhos obtidos com as metas de investimento. E prevendo seu aumento para assegurar assim os ganhos contínuos de longo prazo com o desenvolvimento. Merece especial atenção que Tadeu (2013, p. 1) reconhece a importância de estabelecer metas de investimentos em inovação tanto para o setor público e também para o setor privado, justamente de acordo com o pensamento contemporâneo que reconhece a necessidade deste caminhar junto entre o setor público e privado, cujas linhas de separação no que se refere a atuação diante dos cidadãos estão cada vez mais tênues e muitas vezes formam interseções. A defasagem do investimento em inovação não passou despercebida pelo atual plano plurianual que previu um incremento neles:

A taxa de inovação de empresas inovadoras em relação ao total de empresas na economia brasileira, apesar de ter crescido significativamente no período recente, ainda é bastante inferior à observada nos países desenvolvidos. Menor ainda é a taxa de inovação em produtos novos para o mercado mundial. [...] É preciso fortalecer os instrumentos destinados a ampliar a inovação no setor produtivo brasileiro. Nesse sentido, um dos principais propósitos do programa é ampliar os investimentos empresariais em P&D de 0,59% do PIB, em 2010, para 0,9% do PIB, em 2015. Pretende-se, ainda, aumentar de 22,3% para 30% a participação de empresas inovadoras que utilizam ao menos um dos diferentes instrumentos de apoio governamental à inovação e elevar de 3.425 para 5.000 o número de empresas que fazem P&D [pesquisa e desenvolvimento] contínuo. (BRASIL, 2011a, p. 227-228).

Mesmo existindo uma necessidade de se investir maiores parcelas em pesquisa e desenvolvimento, há setores na economia brasileira em que os gastos com pesquisa e desenvolvimento são iguais ou superiores a média da OCDE. Destacam-se entre eles: aeronaves, papel e celulose, refino de petróleo e madeira (TIGRE, 2006, p. 121). Há setores que representam gastos pouco mais da metade da média da OCDE: alimentos e bebidas; produtos têxteis, siderurgia, produtos de metal, máquinas e equipamentos, materiais elétricos e móveis. E setores em que os gastos em pesquisa e desenvolvimento são inferiores a metade da média da OCDE: química, farmacêutica, borracha e plásticos, metais não ferrosos, veículos, informática, eletrônica e comunicações (TIGRE, 2006, p. 121-123). Esta ponderação é importante pois há setores que são destaques na economia nacional e que igualmente mantêm altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Em uma publicação do Banco Mundial de 2008 sobre competitividade brasileira, envolvendo conhecimento e inovação traduzida pela Confederação Nacional da Indústria importantes constatações podem servir de guia ao modelo de política econômica de inovação. Nesta publicação houve o reconhecimento de que a Lei nº 10.973/2004 foi um passo na direção certa porém que, ao menos em 2008, as normas administrativas ainda não haviam sido editadas e poucos resultados haviam sido apresentados (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 129). A referida Lei na visão dos autores foi organizada em torno de três premissas: i) desenvolvimento de ambiente favorável a parceria entre universidades, institutos de tecnologia e o setor privado; ii) incentivos para os institutos de pesquisa participarem do processo inovacional; e iii) estímulo a inovação nas empresas. (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 129). A crítica destes autores é que ainda faltam uma coordenação mais ampla no ambiente nacional para a inovação:

Os formuladores de políticas precisam pensar no sistema de inovação de um modo mais abrangente e incluir aquisição de conhecimento estrangeiro, assim como a sua difusão e uso. (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 130)

Em capítulo denominado: "Como o Brasil pode estimular a inovação", foram apresentados seis áreas essenciais, que conforme Rodriguez, Dahlman e Salmi (2008, p. 196) são fundamentais para que a inovação seja absorvida de forma a acelerar o crescimento: i) ambiente favorável para

investimentos; ii) a criação e comercialização de conhecimento; iii) a aquisição de conhecimento estrangeiro; iv) a adoção e difusão do uso de tecnologias; v) a educação básica e capacitação; e, vi) ensino superior.

Pelo que se denominou (i) ambiente favorável pode-se resumir nas condições econômicas nacionais. Estas seriam o contínuo aperfeiçoamento do ambiente macroeconômico tal qual a redução coeficiente de dívida pública/PIB, uma política monetária baseada em metas de inflação, regime cambial flexível. Também estariam inseridas a facilitação do investimento empresarial, sendo que no ano do estudo realizado o Brasil havia crescido abaixo de 3% quando outros países haviam aproveitado se transformando, fruto de um crescimento acelerado (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 197).

Nesta questão do ambiente favorável houve o reconhecimento de que falta ao Brasil aumentar os índices de pesquisa e desenvolvimento (P&D) cujos impedimentos seriam: i) os desestímulos fiscais ao investimento em P&D, por exemplo a carga tributária considerada excessiva em comparação aos padrões internacionais (em 2005, 37% do PIB); ii) reduzir o custo do capital, enquanto no Brasil a taxa de juros foi de 38% em 2005, Rússia era 7%, México (6%), China (3%) e Coréia do Sul (2%); iii) continuar a abrir a economia para competitividade estrangeira, pois comparado como padrões internacionais e regionais está abaixo; iv) flexibilizar os mercados de trabalhos brasileiros, pois é difícil contratar e despedir trabalhadores; v) reformar o sistema previdenciário; vi) solucionar deficiências infra-estruturais que aumentam os custos de produção e de fazer negócios. Os custos logísticos como parcela do PIB foram de 24%, sendo que no Chile eram 16% e no México 18,5%. Neste item também se incluem o custo com excesso de burocracia, corrupção, incapacidade de controlar a violência e dos atrasos no cumprimento de contratos (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 197-198). Ainda nesta questão do ambiente favorável à pesquisa e desenvolvimento fez-se menção a necessidade de mudanças nas áreas trabalhista, previdenciária, fiscal e comercial e ações significativas no: i) aumento da eficiência na intermediação do sistema bancário; estabelecimento de parcerias público-privadas para intensificar o investimento em infra-estrutura e o aperfeiçoamento da governabilidade (em síntese redução das despesas administrativas do governo) (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 198-199).

No que se refere a (ii) criação e comercialização do conhecimento e da tecnologia, foram destacadas as seguintes necessidades: i) aumentar a atividade privada em pesquisa e desenvolvimento, pois atualmente, a maior parte do desenvolvimento advém de recursos públicos - o setor privado responde por somente 30% do investimento total em P&D (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 200); ii) expandir as atividades públicas em P&D, pois o Brasil gasta menos em P&D relativamente a parcela do PIB quando comparados com China e Índia seus principais concorrentes e menos ainda do que a média da OCDE (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 202); iii) fortalecer a comercialização do conhecimento, neste ponto, registre-se que segundo Rodriguez, Dahlman e Salmi (2008, p. 203) a Lei nº 10.973/2004 trouxe um avanço em permitir que os institutos de pesquisa comercializem o conhecimento desenvolvido com recursos públicos; iv) ampliar o apoio financeiro aos estágios iniciais do desenvolvimento tecnológico; v) intensificar o capital de risco para empresas emergentes (chama-se capital de risco não pelo risco do capital, porque qualquer investimento, mesmo a aplicação tradicional, envolve este risco, mas pela aposta em empresas cujo potencial de valorização é elevado e o retorno esperado é idêntico ao risco que os investidores estão dispostos a correr).

Outro ponto é a (iii) aquisição de conhecimento estrangeiro, que seria feita pelo: i) uso do comércio para ampliar o acesso ao conhecimento estrangeiro; ii) apoio a aquisição explícita de conhecimento estrangeiro (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 205-207). Ainda dentre as medidas de estímulo a inovação há a (iv) intensificação do uso de tecnologias existentes, pela i) promoção e difusão das informações técnicas; ii) aperfeiçoamento da difusão e absorção dos serviços de metrologia, padrões, testes e controle de qualidade (MPTQ); iii) aumento do financiamento e treinamento para absorção de tecnologia pelas pequenas e médias empresas PMEs) (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008, p. 208-212).

No que se refere a (v) educação básica e capacitação, e (vi) ensino superior os autores Rodriguez, Dahlman e Salmi (2008, p. 212-221) apresentam uma série de medidas, agrupadas em quatro áreas principais: governabilidade, qualidade, acesso ao ensino médio e transições escola-trabalho, cujo objetivo é justamente melhorar a qualidade do capital humano necessário à inovação.

Um último aspecto sobre o estudo em referência que se chama atenção é o capítulo 8: "Da Análise à ação" em que Rodriguez, Dahlman e Salmi (2008, p. 223-231) apresentam um quadro sobre o que precisa ser feito e quem deve fazê-lo. Nesta tabela, há previsão de agências e atores econômicos a exemplo de Governo Federal; Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Educação, Empresas Privadas, Universidades e laboratórios públicos entre outras. Destaca-se o que se designou para as empresas privadas:

- Expandir as atividades privadas de P&D, aprimorando a interação entre os laboratórios públicos, as universidades e o setor produtivo.
- Fortalecer a comercialização de conhecimento (a) promovendo maior mobilidade entre as equipes de pesquisa pública e o setor produtivo, e (b) expandindo os parques e incubadoras tecnológicas.
- Intensificar o uso do capital de risco para financiar empresas emergentes (a) aumentando a oferta de projetos tecnológicos comerciais, e (b) fortalecendo a capacitação técnico-empresarial com as universidades.
- Apoiar a aquisição explícita de conhecimento no exterior (a) criando um programa de estímulo às parcerias de pesquisa internacionais para os setores público e privado, (b) comprando empresas estrangeiras, (c) adquirindo laboratórios estrangeiros de P&D no exterior, e (d) beneficiando-se da volta dos talentos que emigraram com a "fuga de cérebros". (Rodriguez, Dahlman e Salmi (2008, p. 229)

Estas tarefas que foram designadas para as empresas poderão ser estimuladas pelas normas de encorajamento, no sentido de obter maior adesão das empresas privadas.

A ideia de desenvolvimento ultrapassa a ideia de riqueza, ou crescimento econômico. Assim para se obter o grau de desenvolvimento de uma nação um índice que se têm mostrado mais adequado é o Índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (IDH) e não mais o Produto Interno Bruto (PIB).

Há um índice que se propõe a avaliar a grau de inovação de um país. Este índice é produzido pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), instituto Insead e Universidade Cornell. A forma proposta para verificar a importância da inovação em relação ao desenvolvimento de um país foi a

comparação entre o IDH e o Índice Global de Inovação. Esta comparação confirma a relação entre o IDH de um país e o seu grau de inovação.

Ao se fazer a comparação entre os 10 primeiros colocados em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano divulgados em 2013¹⁴ e os 10 primeiros colocados em relação ao Índice Global de Inovação¹⁵, também divulgado no mesmo ano, verifica-se que, dentre os 5 países com melhor Índice Global de Inovação, 4 deles, ou seja, 80%, estão entre os 10 primeiros colocados do Índice de Desenvolvimento Humano: Suíça, Suécia, Holanda e Estados Unidos. Outro dado que pode ser extraído da comparação é que comprova a importância da inovação para um país é que dentre os 10 primeiros colocados do Índice Global de Inovação a pior classificação no Índice de Desenvolvimento Humano foi do Reino Unido que está na 26ª posição (posição que representa estar entre os 15% mais bem colocados).

O Brasil ocupa a 64ª posição no Índice Global de Inovação (CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO, 2013, p. 10) e o 85º no Índice de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2013, p. 195). Retomando-se a comparação com a Coreia do Sul, mencionada anteriormente, ela ocupa a 18ª posição no Índice Global de Inovação (CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, e WIPO, 2013, p. 10) e a 12ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2013, p. 194) demonstrando um resultado muito bom ao se comparar de suas posições anteriores.

Em texto introdutório ao livro “Gestão em Inovação”, Paulo Antonio Zawislak, Doutor em Economia pela Universidade Paris, menciona que há poucas empresas que perceberam a importância de organizar e gerenciar a inovação e complementa com dados estatísticos obtidos no IPEA “Aqueles que podem ser consideradas inovadoras estão em menor número. Segundo o IPEA, explicitado por Tid, Bessant e Pavitt (2008, p. X), em pesquisa realizada em 2005, apenas 1.199 empresas, em uma população de mais 72 mil empresas – ou seja, 1,7% - podiam ser consideradas inovadoras e que diferenciavam seus produtos.

¹⁴ 1º Noruega; 2º Austrália; 3º Estados Unidos da América; 4º Holanda; 5º Alemanha; 6º Nova Zelândia; 7º Irlanda; 7º Suécia (note-se que houve empate na 7ª colocação); 9º Suíça; 10º Japão (UNDP, 2013, p. 194).

¹⁵ 1º Suíça; 2º Suécia; 3º Reino Unido; 4º Holanda; 5º Estados Unidos da América; 6º Finlândia; 7º Hong Kong (China); 8º Singapura; 9º Dinamarca; 10º Irlanda (CORNELL UNIVERSITY; INSEAD; WIPO; 2013, p. 10).

Em face do exposto poderia-se supor que a inovação estaria restrita a indústria, atividade de transformação, porém, em realidade a inovação pode estar em diversos setores, tais quais serviços, comerciais, públicos entre outros. Esta conclusão, inclusive com um exemplo bem elucidativo, é de Tid, Bessant e Pavitt:

Evidentemente, a inovação não está restrita a bens manufaturados; exemplos de reviravolta pela inovação podem ser encontrados no setor de serviços, bem como no setor público e privado. Um bom exemplo é o caso do Hospital Karolinska, de Estocolmo, que promoveu melhorias radicais na presteza, qualidade e eficácia de seus serviços de atendimento – como redução de listas de espera em 75% e cancelamentos em 80% - por meio da inovação. No setor financeiro, o banco inglês First Direct tornou-se o mais competitivo, atraindo cerca de 10.000 novos clientes a cada mês ao oferecer um serviço bancário telefônico sustentado por tecnologia de informação de alta sofisticação. (TID; BESSANT, PAVITT, 2008, p. 24-25)

As leis a serem analisadas em tópico a frente estão em consonância ao que se denomina trabalho em rede de inovação, que se utiliza do compartilhamento do conhecimento e envolve, inclusive, a criação de meios de aproximação das empresas. Não somente das empresas entre si, também empresas e institutos de tecnologia, institutos de pesquisa e universidades.

A importância desse trabalho em rede não fica restrita à relação empresa/empresa – é também uma questão de criar vínculos valiosos dentro do sistema nacional de inovação. As políticas governamentais para fomentar a inovação estão cada vez mais preocupadas em facilitar as conexões entre elementos – ou seja, entre as muitas empresas de pequeno porte com necessidades tecnológicas e os principais institutos de pesquisa e tecnologia, universidades etc., que podem satisfazer essas necessidades. (TID; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 74)

Uma forma já utilizada e reconhecidamente eficaz para fomentar o surgimento de inovações tecnológicas e colocá-las no mercado são as incubadoras universitárias:

Exemplos de incubadoras universitárias incluem a Stanford, que criou muito do Vale do Silício, o Massachusetts Institute of Technology (MIT), que gerou a Rota 128, em Boston, a Imperial e a Cambridge, no Reino Unido. O MIT, em especial, tornou-se o arquétipo do incubador acadêmico, e, além da criação da Rota 128, seus alunos criaram 200 empresas de base tecnológica no norte da Califórnia, respondendo por mais de um quinto dos empregos no Vale do Silício. O também chamado modelo MIT tem sido adotado em todo o mundo, até agora com sucesso limitado. Por exemplo, em 1999, a Universidade de Cambridge, no Reino Unido, formou uma joint venture com o MIT, patrocinada pelo governo do Reino Unido, para ajudar a desenvolver spin-offs [empresas criadas a partir das pesquisas] no país. (TID; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 541).

Um exemplo local é passível de ser feito mencionando a Universidade Estadual de Londrina, que igualmente as referidas universidades estrangeiras, detem uma Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INTUEL) que compõe juntamente a demais entidades a Agência de Inovação – UEL (AINTEC):

As quatro unidades da AINTEC, a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (INTUEL), o Escritório de Propriedade Intelectual (EPI), o Escritório de Transferência de Tecnologia (ETT) e o Escritório de Design (EDN) desenvolvem, em conjunto com a UEL e com seus parceiros, ações para transferir para a sociedade conhecimentos e tecnologia que resultem em inovações, ao mesmo tempo em que procura atender suas demandas sociais e de mercado. (BRASIL, 2014a)

Fazendo referência a uma pesquisa realizada com pequenas e médias empresas Tid, Bessant e Pavitt (2008, p. 567) reconheceram algumas características semelhantes entre elas. A transcrição a seguir apresenta estas características sendo que dentre elas está o crescimento do emprego que é justamente um dos objetivos da Constituição Federal quando menciona o pleno emprego. Isto permite inferir que investir em inovação é também investir em aumento de emprego:

A pesquisa durante a década passada sugere que as atividades inovadoras de pequenas e médias empresas apresentam, de maneira geral, características semelhantes em todos os setores. Assim, elas: Envolvem, mais provavelmente, inovação de produto, em vez de inovação de processo; São centradas em produtos para mercados de nicho, em vez de mercados de massa; Serão mais comuns entre produtores de produtos finais, em vez de produtores de componentes; Envolverão, com frequência, alguma forma de ligação externa; Tendem a ser associadas a crescimento de produção e emprego, mas não necessariamente a lucro. (TID; BESSANT; PAVITT, 2008, p. 567).

A previsão de normas indutoras à iniciativa privada permite colocá-la em cooperação ao Estado na busca do desenvolvimento por encontrar situações que as encorajarão. Com isto, o Estado reforça-se, tendo um forte aliado na construção do país previsto na Constituição Federal.

3 PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS (1988), POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO BRASIL (LEIS 10.973/2004, 11.196/2005 E 12.715/2012) E CONTROLES

A iniciativa privada demanda liberdade para agir, este fato é reconhecido pelas doutrinas econômicas, com maior ênfase em Hayek. E ela poderá ser encorajada por meio de leis a realizar determinados papéis, no caso, a promover em suas atividades a busca por inovações, seja em novos processos ou em novos produtos. O fundamento para estas iniciativas governamentais é o artigo 218 da carta política, que prevê que o Estado incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. [...] (BRASIL, 1988).

Neste mesmo capítulo IV da Constituição Federal que dispõe sobre a Ciência e Tecnologia inclui-se o artigo 219 que igualmente prevê de que forma o Estado incentivará as inovações para atingir a autonomia tecnológica.

A manutenção de estímulos à inovação tecnológica com a demanda interna do país favorecerá uma menor dependência externa. E ao se criar uma autonomia tecnológica no Brasil, maiores condições o país terá de alcançar melhores índices de desenvolvimento.

Este capítulo particularizará estes dois artigos de suma importância para o desenvolvimento técnico do país, e ainda, apresentará as leis que já estão em vigência e buscam concretizar esta vontade científico-tecnológica do texto constitucional.

As leis em referência, são as leis: i) 10.973 de 2 de dezembro de 2004, que estabelece a política econômica de inovação; ii) 11.196 de 21 de dezembro de 2005, que estabelece diversos incentivos à iniciativa privada que são verdadeiras normas encorajadoras para realização da política econômica de inovação; e, iii) 12.715 de 17 de setembro de 2012 que, igualmente estabelece incentivos à atividade econômica.

Tendo-se destacado estas três leis, será exposto que elas integram a política econômica de inovação e estarão sob controle social, legislativo e judicial tanto em sua elaboração como na execução.

3.1 PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INOVAÇÃO

Dentre as formas do Estado cumprir seu designio constitucional de assegurar o bem estar da nação há o estabelecimento de políticas. Por políticas tem-se de um modo amplo, na palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 808) "um plexo de atos". E por política pública Melo (2009, p. 808) defende que se trata de "um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o País". Portanto a ideia de uma finalidade está embutida nesta definição.

Conforme se vê, este conjunto de atos não estão desconcatenados, desorientados, muito pelo contrário eles buscam um fim. Estas políticas públicas portanto tratam-se de atos tendentes ao fim geral dos cidadãos que criaram sua constituição, podem também ser caracterizadas por:

instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (APPIO, 2006, p.136)

Estas políticas públicas, no caso brasileiro, estão subdivididas em: i) políticas públicas de natureza social; e; ii) políticas públicas de natureza econômica (APPIO, 2006, p. 136). Sendo que ambas almejam, conforme ensina o Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Santa Catarina Eduardo Appio (2006, p. 136) "impulsionar o desenvolvimento da Nação, através da melhoria das condições gerais de vida de todos os cidadãos." Portanto, elas estão ligadas aos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal nos seus artigos iniciais, notadamente em seu preâmbulo e artigo 3°.

Nesta pesquisa são as políticas econômicas que detêm elo direto com as normas indutoras e são elas na definição de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2009, p. 175) "a intervenção do governo na economia com o objetivo de

manter elevados níveis de emprego e elevadas taxas de crescimento econômico com estabilidade de preços" e dentre as principais formas de políticas econômicas estão a política fiscal e a política monetária.

Na política fiscal está a atuação estatal relacionada a arrecadação de tributos e a realização dos seus gastos. Enquanto que a política monetária está intimamente ligada a atuação do Banco Central no que se refere a definição da liquidez da economia, ou seja, a oferta de moeda, nível de taxa de juros entre outros (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO Jr., 2009, p. 175-201). Ambas políticas influenciam os objetivos que são buscados pela política econômica voltada para o incentivo à inovação. Quanto a fiscal, por estar ligada a alocação de recursos que no caso, pretende-se que seja em maior medida destinada as inovações, e que são influenciadas diretamente pela arrecadação de tributos. Por outro lado, quanto a política monetária, a influência é indireta pois ela definirá eventual juros, ou seja, o preço do dinheiro, porém, como os juros poderão ser subsidiados no âmbito da política fiscal, ela é quem tem maior influência para o objeto em pesquisa.

Dentre as três funções do governo classificadas por Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2009, p. 176) no que se refere a política econômica: função alocativa; função distributiva e a função estabilizadora tem-se:

função estabilizadora, que corresponde ao manejo da política econômica para tentar garantir o máximo de emprego, crescimento econômico, com estabilidade de preços. Quanto à função alocativa, tem-se a ação do governo complementando a ação do mercado no que diz respeito à alocação de recursos na economia. [...] Quanto à função distributiva, corresponde à função do governo em arrecadar impostos (reduzir a renda) de determinadas classes sociais ou regiões, para transferi-los a outras. (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO Jr., 2009, p. 176-177, negritos dos autores)

A política econômica de incentivo à inovação se trata de uma política fiscal sendo que se utiliza das funções estabilizadoras e alocativas que o governo detém perante o mercado. O estabelecimento de uma política de inovação busca assegurar um ambiente institucional favorável ao surgimento de novos produtos e processos.

A importância de serem estabelecidas políticas, em geral, e ao objeto em estudo, às políticas econômicas de inovação em particular, é o reconhecimento que elas carregam um alto grau de concretização da justiça. Esta

ideia é melhor explicada no livro, *Princípios políticos para uma teoria da constituição*, em que Sérgio Raul Castañó, Doutor pela Universidade de Buenos Aires, apresenta a politicidade como característica do direito fazendo menção a Aristóteles para quem "o justo - considerado em concreto - é político" (ARISTÓTELES apud CASTAÑO, 1998, p. 53, tradução nossa). Neste ponto, explica Castañó (1998, p. 53) que a politicidade é uma característica da essência do direito e que

toda conduta, norma ou poder jurídico, diz-se todo o direito, estará constitutivamente se referindo a comunidade política. Mais precisamente, o valor humano do justo se ordena ao valor humano (hominíabrangente no plano mundial) pelo qual existe a comunidade política. (1998, p. 54, tradução nossa)

A ideia do autor parte da assertiva que a primeira causa da existência do Estado é o bem comum político e que esta finalidade é que legitima a ação dos governantes e governados (CASTAÑO, 1998, p. 56). Ao reconhecer essa politicidade é possível estabelecer uma interrelação entre a atividade econômica e sua finalidade, em última análise, estabelecida em uma política econômica inovacional. Isto porque a preordenação dos meios de produção particulares podem ser expressão concreta do que se denominou primazia do bem comum, em que "os bens particulares não existiriam, ou existiriam cheio de imperfeições, fora da participação do bem comum" (CASTAÑO, 1998, p. 57, tradução nossa). Esta seria a primeira concepção desta primazia do bem comum que se complementa nas palavras do autor, sendo que o bem em si detém valores maiores que sua própria existência individual decorrente de um contexto em que se encontra:

Assim, a pessoa tem um direito a uma moradia digna, a buscar o sustento de sua família, que suas diferenças com os demais sejam resolvidas com imparcialidade, a integridade física, a ser receptor e transmissor de um legado espiritual e de um determinado talento cívico, a um ambiente sadio, a educação formal, etc. Mas tais exigências não poderiam ser satisfeitas - pelo menos, adequadamente - fora da inserção na comunidade política, que recebe, resguarda e potencializa os fins - e os direitos neles baseados - de indivíduos e grupos, integrando-os em um empreendimento comum cuja virtualidade de aperfeiçoamento excede a somatória dos bens acessíveis as sociedades infrapolíticas por si sós. A realização do fim destas é uma participação no bem comum político; v. gr., o bem particular é ocasionado pelo bem comum. (CASTAÑO, 1998, p. 57 tradução nossa)

Além disto, defende Castaño (1998, p. 57) que outra consequência da primazia do bem comum é o reconhecimento de um dever da parte em relação ao todo apontando o autor portenho que além do mérito próprio o indivíduo tem sua potencialidade favorecida pelo meio social, isto fica evidente quando afirma

Ou seja, a partir de seus dotes naturais (perfeição existente) o homem desenvolve suas potencialidades humanas (perfeição adquirida) graças a participação dos bens comuns da sociedade que integra: família, clube, Universidade, associação profissional e, por sua finalidade no plano mundial, a comunidade política. (CASTAÑO, 1998, p. 57-58, tradução nossa)

Neste ideia defendida pelo autor reconhece-se que não devem ser perseguidos fins dissociados do bem comum, para Castaño (1998, p. 58 tradução nossa) "segue-se a obrigação de subordinar os direitos particulares ao bem comum político e ao superior direito da comunidade política autárquica, em que se originou." Esta ideia é corroborada quando se constata na política econômica um fomento aos bens particulares cuja finalidade, em última análise, é o desenvolvimento nacional que a Constituição pátria corporificou no seu texto dentre os fins a serem buscados. Neste ponto, impende fazer menção a segunda dimensão da politicidade do direito, qual seja a determinação autoritária que detém o direito positivo. Nas palavras dele, tem-se bem comum político:

Por ele temos dito que o bem comum político, máximo bem participável pela pessoa no plano mundano, consiste "na promoção econômica que atenda a particularidades geomorfológicas; no cultivo de valores culturais; a determinação e tutela destes princípios jurídicos; a expansão desta ordem amigável de convivência; a subordinação autoritária segundo usos reiterados; a veneração de paradigmas históricos exemplares; a maturidade de consciência política; a liberdade de decidir seu destinos como cidadãos; o honrar a Deus segundo suas tradições. Assim, em cada dimensão humana axiologicamente relevante" (CASTAÑO, 1998, p. 63, tradução nossa).

Neste ponto, reconhece Castaño (1998, p. 58) que a sociedade visa realizar o bem comum político sendo isto feito pelos órgãos de direção por meio de normas aos indivíduos e grupos intermediários segundo as exigências do bem comum. Com isto, reconhece-se que há meios de preestabelecer as condutas para ser alcançado o bem comum.

Ao tratar da juridicidade da política, Castaño (1998, p. 62), apresenta a lei como o expoente do conhecimento dirigido no âmbito público porque ela contém a multiplicidade de normas particulares que tendem a determinado fim. Esta juridicidade da política é encontrada na política econômica que decorre de uma positivação e contém uma imperatividade. Esta ideia do autor em referência é apoiada em Aristóteles:

Assim, Aristóteles, ao analisar as diversas espécies de prudência como virtude de governo, identifica sua mais alta expressão com a prudência arquitetônica do governante político, cuja ação aponta ao bem da comunidade perfeita. E afirma que seu ato principal consiste no império legislativo. A lei, como causa exemplar universal é arquitetônica sobre os diversos atos da vida política, na medida em que eles são aplicações desse princípio geral, e concretizados segundo as circunstâncias particulares e proporcionais ao fim. (ARISTÓTELES apud CASTAÑO, 1998, p. 61-62, tradução nossa)

A juridicidade da política encarrega o legislativo de estabelecer normas, e não se tratam somente de normas ordinárias, medidas provisórias, mas também "compreende um organismo escalonado de preceitos imperativos dotados de obrigatoriedade, que chegam, na base, as normas particularíssimas que sancionam, entre outros, os juízes e os órgãos administrativos." (CASTAÑO, 1998, p. 62, tradução nossa). Este ordenamento jurídico que arquiteta o caminhar da sociedade é humano, dinâmico, completo e prático:

A ordenamento jurídico, efetivamente, é humano e dinâmico, no sentido que os poderes encarregados de tutelá-los e produzi-los o recria constantemente. Mas, também é *completo e prático*, isto é, se ajusta as necessidades de normatização das condutas particulares em sua última concretude. Seria impensável, pois, a noção de um verdadeiro ordenamento jurídico, com a nota de politicidade esboçada acima, que não alcançasse imperativamente a produção de normas particulares. (CASTAÑO, 1998, p. 62, tradução nossa)

Há portanto uma politicidade que pode ser reconhecida como intrínseca ao ordenamento jurídico. E esta politicidade do ordenamento jurídico significa que seu fim é político e que seu conteúdo é o Estado que o positiva por sua autoridade política (CASTAÑO, 1998, p. 64). Por fim, há uma alteridade no disciplinamento estabelecido pelas leis que supõe "por trás do "outro" particular, sempre um "outro" social e político, no sentido tanto teleológico como imperativo (CASTAÑO, 1998, p. 64, tradução nossa). Assim, a política econômica de inovação

apresenta aos meios de produção, ainda que majoritariamente na mão dos meios privados, um fim ligado ao bem comum, ao benefício do outro, esta alteridade. A conexão com o princípio do desenvolvimento nacional é imanente pois coloca os bens de produção ainda que pertencente aos particulares a serviço do todo.

Tendo-se mencionado o princípio do desenvolvimento nacional impõe-se estabelecer a natureza jurídica das normas que se envolvem com as políticas econômicas de inovação. Neste sentido, importante estabelecer de que tipo de norma se tratam os artigos 218 e 219 da Constituição Brasileira. O Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso (2011, p. 220) explicita que somente após término da 2ª guerra mundial (1939-1945) que as constituições passaram a ter força normativa, pois até então elas não eram passíveis de menção pelos juízes como fundamento de seus julgamentos. Decorre desta força normativa três consequências, conforme Barroso (2011, p. 219-220) as normas constitucionais: i) têm aplicabilidade direta e imediata; ii) são parâmetro de validade de todas as demais normas; e; iii) contêm os valores e fins previstos na Constituição Federal que devem orientar o intérprete e o aplicador no momento de identificar o sentido e o alcance das normas infralegais.

As quatro características atribuídas por Barroso (2011, p. 220-222) às referidas normas são: i) superioridade jurídica em relação as demais normas em face da sua posição no sistema; ii) abertura em que são interpretadas, como cláusulas gerais que transferem ao intérprete o papel de criação do direito em face do problema a ser resolvido; iii) conteúdo, nas quais possuem estrutura, objeto e finalidades específicos; e; iv) dimensão política, envolvendo valorações políticas face a conceitos a exemplo de Estado democrático de direito e soberania popular.

Dentre as quatro características é quanto ao conteúdo que se destaca para aprofundar as suas subdivisões em: i) normas de organização, em que se estabelecem órgãos públicos e estabelecem suas competências; e; ii) normas de conduta, nas quais há as que definem os direitos fundamentais ao lado das disposições programáticas, que para Barroso (2011, p. 222) "abrigam particularidades diversas na determinação de seu sentido, alcance e eficácia". Portanto, na caracterização do conteúdo que as normas dos artigos 218 e 219 são consideradas normas de conduta do tipo programáticas.

Ao tratar sobre princípios e regras constitucionais Barroso (2011, p. 223-226) subdivide o conteúdo material das referidas normas, e aqui é válido

explicar que há normas somente formalmente constitucionais, por disporem sobre matérias que poderiam ser feitas por normas infraconstitucionais mas que acabaram constando no texto da carta suprema. Nesta subdivisão são apresentadas as normais constitucionais: i) de organização; ii) definidoras de direitos; e; iii) programáticas. Desta última categoria cujo escopo está ligado a esta pesquisa tem-se que as normas programáticas estabelecem os fins a serem atingidos pela ação futura dos poderes públicos (BARROSO, 2011, p. 225). Dentre estas normas programáticas podem ser destacadas as normas do artigo 218 e 219, sendo que no artigo 218 há a programação para o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e a capacitação tecnológicas. Além disto, o artigo 219 também contém uma norma programática estabelecendo uma programação para viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. Estas normas programáticas são na denominação de Canotilho, normas tarefas

Significa ela que a realização de tarefas assume como tendo um carácter de <<imposição instrumental>>, ou melhor, como dever de actividade finalisticamente orientado. A assinalada <<deverosidade>> da actividade legiferante e o carácter <<funcional>> do exercício do poder legislativo (referidos a propósito do excesso do poder legislativo), ganham, agora, nova precisão. É nas imposições constitucionais com determinações de fins e fixação nas tarefas que se capta o sentido da <<pirâmide dirigente>> e a especificidade do carácter vinculado da legiferação concretizadora: os fins constitucionais requerem uma legislação <<actualizadora>> e concretizadora das <<tarefas>> por eles <<determinadas>>. Na realização destas o legislador selecciona determinantes autónomas, mas como elas se dirigem funcionalmente à prossecução dos fins constitucionais, verifica-se uma marcada vinculação teleológica que não se observa, em geral, nas normas organizatórias ou de competência. (CANOTILHO, 2001, p. 286-287)

Um ponto a ser destacado quando se faz menção aos artigos 218 e 219 da Constituição é que ambos se relacionam ao princípio do desenvolvimento nacional, isto fica evidente pela leitura do artigo 219 que estabelece que haverá incentivo para viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico e a autonomia tecnológica. Neste aspecto, a menção a autonomia tecnológica permite incluir o artigo 218 dentro da mesma finalidade de se buscar o desenvolvimento nacional pois é nele que os meios para tanto estão previstos.

Barroso (2011, p. 228) apresentou três critérios para classificar os princípios e as regras constitucionais: i) o conteúdo; ii) a estrutura normativa; e; iii) o modo de aplicação. Quanto ao conteúdo pela clareza de sua explicação transcreve-se:

No tocante ao *conteúdo*, o vocábulo "princípio" identifica as normas que expressam *decisões políticas fundamentais* - República, Estado democrático de direito, Federação -, *valores* a serem observados em razão de sua dimensão ética - dignidade humana, segurança jurídica, razoabilidade - ou *fins públicos* a serem realizados -, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, busca do pleno emprego. (BARROSO, 2011, p. 228, *itálico do autor*)

Portanto, as normas programáticas dos artigos 218 e 219 têm como fim público a realização do princípio do desenvolvimento nacional sendo que Barroso (2011, p. 229) acrescenta que, quanto à estrutura normativa os princípios "normalmente apontam para estados ideais a serem buscados, sem que o relato da norma descreva de maneira objetiva a conduta a ser seguida". Para Barroso (2011, p. 229-230) os princípios seriam normas em sua maior porção finalísticas ao passo que as regras teriam uma maior porção descritiva.

Ao expor sobre as diferenças entre as funções desempenhadas pelos princípios e regras da Constituição, Barroso (2011, p. 231-234) demonstra em um exemplo que pode ser utilizado como paradigma no que se refere ao controle jurídico de eventual política econômica de incentivo à inovação que não gere o desenvolvimento nacional. No caso hipotético exposto pelo constitucionalista tratou-se do fim público pretendido de reduzir as desigualdades regionais conforme estabelecem os artigos 3º, inciso III e 170, VII da Constituição Federal. A partir deste fim:

Cada grupo político, por certo, terá a sua proposta nesse particular, e todas poderão ser legítimas do ponto de vista constitucional. Nada obstante, se uma política pública agravar, comprovadamente, a desigualdade das regiões do país, sem qualquer proveito para outros fins constitucionais, ela poderá ser impugnada por violar o fim estabelecido pelo princípio. Ou seja: o princípio constitucional demarca esse campo dentro do qual as maiorias podem formular suas opções; essa espaço é amplo, mas não ilimitado. (BARROSO, 2011, p. 234).

No caso dos artigos 218 e 219 eles prevêm as formas de serem realizados seus conteúdos programáticos cuja finalidade é o desenvolvimento nacional. Outras finalidades em outros princípios também poderão ser encontrados

nos dois artigos, mas o foco é para o desenvolvimento nacional por seu aspecto de permitir concretizar os demais.

A classificação das normas constitucionais em: i) normas de eficácia plena; ii) normas de eficácia contida, e; iii) normas de eficácia limitada foi apresentada por José Afonso da Silva (2008, p. 86) em sua obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. As normas de eficácia plena não dependeriam de qualquer outra norma para incidir imediatamente, dentre elas ter-se-á as normas dos artigos 21 (competência da União); 25 a 28 e 29 e 30 (competência dos Estados e Municípios), 145, 153, 155 e 156 (repartição de competências tributárias), e as normas que estatuem as atribuições dos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (arts. 48 e 49, 51 e 52, 70 e 71, 84, 101-122) (SILVA, 2008, p. 89). Por sua vez as normas de eficácia contida, também denominada eficácia redutível ou restringível, conforme Temer (1998, p. 24) tem aplicabilidade imediata mas podem ter reduzido seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional. E as normas de eficácia limitada que são as normas que não detém normatividade suficiente e demandam a atividade do legislador infraconstitucional para sua aplicação.

Há uma outra classificação das normas constitucionais, em normas de estrutura ou norma de organização e as normas de conduta pois, estas se destinam a reger diretamente as relações sociais e o comportamento das pessoas (BARROSO, 2011, p. 215). As normas dos artigos 218 e 219 são normas de estrutura.

Sendo que ambas são normas de eficácia limitada a depender de lei a ser editada. Efetivamente a lei nº 10.973/2004 cumpriu essa função. Além disto as leis 11.196/2005 e 12.715/2012 representam instrumentos para viabilizar a lei 10.973/2004. Assim se manifesta José Afonso da Silva

Como normas de eficácia limitada, sua aplicação plena, relativamente aos interesses essenciais que exprimem os princípios genéricos e esquemáticos, depende da emissão de uma normatividade futura, em que o legislador ordinário, integrando-lhe a eficácia mediante lei ordinária (a Constituição vigente, pelo menos nesse aspecto, foi sábia em não exigir a integração por meio de lei complementar, em sentido próprio), lhes dê capacidade de execução em termos de regulamentação daqueles interesses visados. (SILVA, 2008, p. 163-164).

As normas dos artigos 218 e 219 estabelecem direitos econômicos e não são direitos sociais, como se deprende da menção de José Afonso da Silva

o direito econômico tem uma dimensão institucional, enquanto os direitos sociais constituem formas de tutela pessoal. O direito econômico é o direito da realização de determinada política econômica [...] (SILVA, 1996, p. 277)

Fez-se menção ao artigos 218 e 219 da Constituição Federal em diversas oportunidades anteriores. Eles foram analisados e classificados como normas programáticas pois a constituição estabeleceu um capítulo para dedicar à Ciência e Tecnologia. Este capítulo é composto dos referidos artigos. O conteúdo dos artigos serão apresentados neste tópico a iniciar pelo artigo 218 que assim prevê:

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.

§ 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. (BRASIL, 1988).

Vê-se nos parágrafos primeiro e segundo que a Constituição tratou de estabelecer o que se pretende com a pesquisa científica e com a pesquisa tecnológica. Sendo aquela voltada para o bem público e o progresso da nação, e esta, voltada para soluções dos problemas nacionais mas não só isto, também voltada para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. E mais: “o Estado apoiará e estimulará a formação de recursos humanos nessas áreas do saber.” (SILVA, 2002, p. 234). Portanto, a Constituição estabeleceu uma função para as pesquisas.

O Supremo Tribunal Federal em julgamento que envolveu a discussão sobre as pesquisas com células-tronco embrionárias¹⁶ já se manifestou sobre a propulsão da ciência com objetivo de melhora da qualidade de vida da população. Ou seja, manifestou-se sobre o incentivo à pesquisa conforme preconizado no artigo 218 da Constituição Federal. No caso analisado pelo Supremo houve reconhecimento de constitucionalidade do artigo 5º da Lei nº 11.105/2005 que se convencionou chamar de lei da biossegurança com base no parágrafo primeiro do artigo 218. Assim se manifestou a Corte Constitucional :

[...] A regra de que 'O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas' (art. 218, *caput*) é de logo complementada com o preceito (§ 1º do mesmo art. 218) que autoriza a edição de normas como a constante do art. 5º da Lei de Biossegurança. A compatibilização da liberdade de expressão científica com os deveres estatais de propulsão das ciências que sirvam à melhoria das condições de vida para todos os indivíduos. [...] (Ministra Cármen Lúcia). (ADI 3.510, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 29-5-2008, Plenário, DJE de 28-5-2010.) (BRASIL, 2014o).

A iniciativa privada deve ter liberdade para agir, conforme reconhecido pelas doutrinas econômicas mais notadamente em Hayek, porém, poderá ser encorajada pelo ordenamento jurídico brasileiro a realizar determinados papéis, no caso, a investir em inovações. Desta iniciativa privada livre espera-se que o empresário e seu empreendimento na acepção de Schumpeter sejam os promotores do desenvolvimento.

O artigo 218 da Constituição Federal vai mais além, sendo que seu parágrafo terceiro prevê a formação de mão de obra capacitada para viabilizar a realização destas pesquisas, sejam científicas ou tecnológicas. Esta previsão constitucional torna-se mais relevante a medida que se encontram nas disposições das leis de fomento às inovações a possibilidade de serem utilizados conhecimentos de cidadãos em órgãos de pesquisa e ensino em atividades privadas. Inclusive as referidas leis chegam a prever a remuneração e também as condições disto ser

¹⁶ As células pluripotentes, ou embrionárias, são assim chamadas por possuir a capacidade de se transformar em qualquer tipo de célula adulta. Elas são encontradas no embrião, apenas quando este se encontra no estágio de blastocisto (4 a 5 dias após a fecundação). (BRASIL, 2014f)

viabilizado. Esta norma programática foi concretizada pela lei que se trata no tópico seguinte.

No parágrafo quarto há expressa previsão de utilização das normas indutoras pelo Estado assegurando apoio as empresas que investirem em pesquisa e inovações tecnológicas. Além é claro de estimular que estas empresas busquem retribuir seus colaboradores por meio de valores baseados nos seus resultados.

O parágrafo quinto do referido artigo permite que os Estados e o Distrito Federal vinculem parcela de suas receitas para entidades de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Essa previsão merece destaque pois não houve esta previsão à União e aos Municípios.

Compete, constitucionalmente, ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas (CF, art. 218), sendo, inclusive, 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. Como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:
“o texto visa a abrir uma exceção ao disposto no art. 167, IV, que, em princípio proíbe a vinculação de receita orçamentária. Veja-se que essa vinculação não é permitida em relação à União e ao Município”.
(MORAES, 2006, p. 770)

O Supremo Tribunal Federal também já foi provocado a se manifestar, por meio do julgamento de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade, em que se discutia sobre o parágrafo quarto, tendo o referido Tribunal Constitucional reconhecido a constitucionalidade da iniciativa do Estado do Mato Grosso que assegurou dois por cento de sua receita tributária à entidade de fomento científico:

Dispositivo da Constituição estadual que, ao destinar dois por cento da receita tributária do Estado de Mato Grosso à mencionada entidade de fomento científico, o fez nos limites do art. 218, § 5º, da Carta da República, o que evidencia a improcedência da ação nesse ponto.” (ADI 550, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 29-8-2002, Plenário, DJ de 18-10-2002.) No mesmo sentido: ADI 336, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10-2-2010, Plenário, DJE de 17-9-2010. (BRASIL, 2014o).

Quanto ao fomento às inovações destaque-se o artigo 219 da Constituição Federal que figura no mesmo capítulo, Da Ciência e Tecnologia:

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. (BRASIL, 1988).

Há proteção constitucional ao mercado interno integrando-o ao patrimônio nacional. Sendo que somente pelo fortalecimento de um mercado interno (que ocorre com o acúmulo de capital) o país poderá reduzir sua dependência externa nos termos do discurso de Celso Furtado (1981, p. 83). E mais, este mercado interno, será incentivado abrindo mais uma vez a possibilidade de serem utilizadas as normas indutoras. Dentre os escopos que autorizam o encorajamento da iniciativa privada pelos particulares, está a autonomia tecnológica. Se de um lado, a parte final do referido artigo transcrito faz menção a edição de lei federal, tratando-a por norma limitada, a referida lei já foi editada.

Ao alçar o mercado interno à patrimônio nacional, o constituinte reconheceu as conclusões de Celso Furtado (1981, p. 83) e de Maria da Conceição Tavares (1982, p. 115-116), autores mencionados quando se apresentou o Estado Desenvolvimentista no capítulo um desta dissertação. Isto porque somente pelo estímulo ao mercado interno haverá uma menor dependência econômica de eventos externos.

José Afonso da Sival defende que o artigo 219 está localizado em local equivocado na Constituição pois ele trataria da ordem econômica não de ciência e tecnologia

A regra do art. 219 deveria figurar entre os dispositivos da ordem econômica, onde melhor se enquadraria. Reza o dispositivo que 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 da lei federal. É uma regra da ordem econômica mais do que de ciência e tecnologia, na qual a intervenção no domínio econômico encontra importante fundamento para o controle do mercado interno. (SILVA, 2002, p. 234-235).

Apesar desta posição, para esta dissertação o reconhecimento de se incentivar para a inovação é suficiente. Sendo que a questão da localização é um dado de menor relevância. Ao que tudo indica a sua localização próximo do artigo 218 assegura uma leitura conjunta a ele com maior ênfase.

Os planos plurianuais narrados em tópico antecedente demonstram que a partir do Plano Plurianual de 1996 iniciou-se uma maior previsão do desenvolvimento tecnológico no seu conteúdo. Mais recentemente, conforme descrito no referido tópico, os últimos três planos plurianuais fizeram constar com grande ênfase a política de fomento a inovação.

Nestes últimos planos plurianuais foram estabelecidas medidas de incentivo à inovação de forma a concretizar o disposto nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Pelo que se verifica dos referidos plano plurianuais, foram previstas medidas de aumento dos investimentos com intenção de atingir maiores valores comparativamente ao PIB brasileiro, ou seja, ainda representa menos de 1% quando as nações mais desenvolvidas aplicam de 2% a 4%.

Além disto, foram estabelecidas diretrizes tais quais a aplicação das leis que serão objeto de análise no tópico que segue a este. Dentre elas podem ser citados o fomento a projetos de cooperação entre instituições de ciência e tecnologia e empresas; as subvenções econômicas; o apoio às incubadoras de empresas e parques tecnológicos; a oferta de crédito para inovação; os fundos de capital para aplicação em empresas inovadoras. (BRASIL, 2007, p. 108).

As últimas políticas de incentivo à inovação foram estabelecidas pensando na interação público-privada pois tanto do ponto de vista de financiamento, subvenções quanto por meio de infraestrutura o Estado fomentou e fomenta que as empresas invistam em inovação.

Em tópico anterior, narrou-se que no plano plurianual em vigor a política de inovação foi colocada no núcleo da política de desenvolvimento. É possível concluir que há esta política concatenada dos últimos quase 12 anos, face ao alinhamento dos governos que se sucederam, o que não ocorreu anteriormente com a previsão destes meios que agora estão a disposição da iniciativa privada.

No tópico que segue, serão expostas, três leis que fazem parte deste cenário de fomento a inovação e de que forma elas estão em consonância ao pensamento desenvolvimentista e na linha da inovação mencionada por Joseph Schumpeter.

3.2 AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INOVAÇÃO: LEIS 10.973/2004, 11.196/2005 E 12.975/2012

Pode-se interpretar que para concretizar as matrizes constitucionais retrotranscritas - artigos 218 e 219 - foram editadas, entre outras, a Lei nº 10.973/2004, Lei nº 11.196/2005 e Lei nº 12.975/2012.

A lei 10.973/2004 é a que trata sobre os incentivos à inovação e a pesquisa científica e tecnológica. Quanto a segunda Lei ela se refere aos estímulos fiscais e financeiros para incentivar a concretização da Lei anterior. E a lei 12.975/2012, que além de se referir ao fomento das inovações, estabelece programas para favorecer o acesso a computadores e banda larga de internet em nível nacional também estabeleceu o Programa Inovar-Auto cujo objetivo é de: "apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças" (BRASIL, 2012).

A Lei nº 10.973/2004 por seu artigo 1º estabelece:

Art. 1º Esta 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, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição. (BRASIL, 2004a)

Em relação a artigo 1º, na medida em que trata do estímulo às inovações tecnológicas, proporciona a busca contínua do que Joseph Schumpeter previu ser um papel do empresário. Isto porque para ele o papel de empreender está intimamente ligado à busca de inovações, sendo que elas, são capazes de quebrar um ciclo de estagnação e gerar um novo ciclo de crescimento. Desta forma, se houver sempre o objetivo de inovar, os ciclos de estagnação poderão ser menos presentes na economia.

Outro aspecto particularmente interessente da referida Lei é o inciso V, do artigo segundo que previu a: "V - Instituição Científica e Tecnológica - 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;" (BRASIL, 2004a) Esta presença de órgão ou entidade

pública pode ser considerada um reflexo das ideias de John Keynes e do Estado Desenvolvimentista promotor do desenvolvimento, na medida, em que prevê a administração pública com missão institucional de executar atividades de caráter científico ou tecnológico. Mas não somente neste artigo desta lei, mas também no artigo 3º:

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.

Parágrafo único. O apoio previsto neste artigo poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica, bem como ações de empreendedorismo tecnológico e de criação de ambientes de inovação, inclusive incubadoras e parques tecnológicos (BRASIL, 2004a).

Este artigo reverbera a intenção de proporcionar um ambiente propício às inovações tecnológicas. Neste ponto, a presença do Estado, identificado pela União, Estados e o Distrito Federal e os Municípios, demonstra a presença de ideias de uma interação público privada ao prever a atuação Estatal para coordenar a vida econômica na geração de produtos e processos inovadores. Do parágrafo único retrotranscrito pode ser mencionado que as políticas previstas incluem as redes de conhecimento que favorecem a troca de informação e conseqüentemente aceleram o processo inovacional, inclusive com incubadoras e parques tecnológicos. Estes dois últimos, já reconhecidos por serem campos férteis ao desenvolvimento das inovações.

Ainda o artigo terceiro letra "A" da Lei, com redação dada pela Lei nº 12.349 de 2010 corrobora a importância que é atribuída aos investimentos, representados por acesso ao crédito, para que as atividades empresariais possam criar novos produtos e processos. Neste ponto, o Fundo Nacional que ele faz menção, apesar não estar voltado a financiamento para as empresas diretamente, ele proporciona estudos que representarão, se utilizados no futuro pela atividade empresarial, um investimento proporcionado pela administração pública.

Fazendo uma referência a Joseph Schumpeter ele argumenta que uma empresa está com todo seu capital voltado para as suas atividades do dia a dia e não dispõe de capital excedente para novos investimentos – investimento para

busca de novas invenções de produtos ou processos mais racionais, econômicos, melhores tecnologicamente. Por isto, esta importância do acesso ao crédito. O precitado artigo assim prevê:

Art. 3o-A. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e as Agências Financeiras Oficiais de Fomento poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às IFES e demais ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos mencionados no caput do art. 1o da Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, com a anuência expressa das instituições apoiadas. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 2004a)

Neste contexto, a doutrina das ciências econômicas, nas palavras de Tigre (2006, p. 95) reconhece que "o apoio das agências de financiamento às empresas e universidades contribui para a oferta de invenções com potencial comercial". Ou seja, é reconhecido o papel crucial que o financiamento exerce no fomento do ambiente inovacional.

Ainda desta Lei em comento, faz-se menção ao artigo a seguir transcrito, que textualmente estabeleceu o papel de fomento que União Federal desempenha: "Art. 28. A União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais com vistas na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei." (BRASIL, 2004a). Verifica-se a previsão de utilização de normas indutoras decorrentes de incentivos fiscais que são utilizados para favorecer a atividade empresária estimulando assim maiores atividades voltadas à buscas de inovações tecnológicas.

Foi mencionado que a Lei nº 10.973/2004 conceituou inovação tecnológica: "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços;" (BRASIL, 2004a). Conceito alinhado ao pensamento dos autores das ciências econômicas e da administração de empresas anteriormente narrados. E mais, esta lei, conceituou diversos destinatários das disposições de seu texto, dentre eles as agências de fomento e as ICT - Instituições Científicas e Tecnológicas. Sendo as primeiras assim definidas: órgãos ou instituições de natureza pública ou privada que tenham entre

seus objetivos o financiamento de ações que visem a estimular e promover o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação. E quanto as segundas, são elas (ICTs): órgãos ou entidades da administração pública que tenham por missão executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

Para esta dissertação interessam os estímulos às empresas que estão previstos expressamente no transcrito a frente, obtido no texto da Lei nº 10.973/2004 que estabelece que a União, as Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs) e as agências de fomento promoverão e incentivarão o desenvolvimento de produtos e processos inovadores nas empresas nacionais. Esses estímulos poderão ser por meio de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura. São diversas formas de indução:

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 infraestrutura, 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. (BRASIL, 2004a).

Acrescente-se que a concessão de recursos financeiros poderão ocorrer sob a forma de subvenção econômica, financiamento ou participação societária, conforme previsto no Decreto nº 5.563/2005 que regulamentou esta Lei.

De maneira que haja uma convergência aos fins das pesquisas realizadas em território nacional e as necessidades de aplicação na Indústria Nacional, as prioridades da política industrial e tecnológica nacional serão definidas em ato conjunto do Ministério de Estado da Ciência e Tecnologia e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A intensidade para que sejam assegurados recursos às empresas que buscam inovações fez com que fosse autorizada a criação de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação conforme se verifica no artigo 24 do Decreto nº 5.563/2005.

Neste ponto, já tendo mencionado a Lei nº 10.973/2004, ela é uma norma que de certa forma deu origem a outra, a Lei nº 11.196/2005 que previu, sob a forma de uma norma tributária indutora, incentivos fiscais para empresas que

dediquem esforços para inovações (na forma conceituada na própria Lei nº 10.973/2004 linha atrás). Assim, a criação de mecanismos por meio destas normas indutoras tributárias e financeiras as empresas privadas serão estimuladas a orientarem suas condutas. A busca do desenvolvimento poderá ser atingida de forma mais efetiva caso a atividade empresarial junte-se ao Estado neste caso.

A Lei nº 11.196/2005 estabeleceu vários dispositivos que se encontram nos artigos 1º ao 33 da referida lei e que previram diversas normas indutoras. Seja ao permitir o abatimento de diversas despesas ligada a atividade de pesquisa e desenvolvimento do lucro apurado, seja pela possibilidade de amortização e depreciação aceleradas - que se tratam de medidas que permitem a redução dos impostos e contribuições aplicados sobre o lucro líquido.

O artigo 1º¹⁷ desta Lei nº 11.196/2005 instituiu o REPES - Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação. Por este programa, na forma do artigo 2º as empresas nacionais que assumirem o compromisso de exportarem 50%, ou mais, de sua receita bruta decorrente das atividades de desenvolvimento de software ou de prestação de serviços de tecnologia da informação poderão ter tributos suspensos e posteriormente até isentos. O objetivo previsto no artigo 4º¹⁸ é fomentar a atualização do parque tecnológico destas empresas pela importação de bens novos destinados ao desenvolvimento de software e de serviços de tecnologia da informação no Brasil.

I - da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta auferida pela prestadora de serviços, quando tomados por pessoa jurídica beneficiária do Repes;

II - da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, para serviços importados diretamente por pessoa jurídica beneficiária do Repes.

[...]

Art. 6º As suspensões de que tratam os arts. 4º e 5º desta Lei convertem-se em alíquota 0 (zero) após cumprida a condição de que trata o caput do art. 2º desta Lei, observados os prazos de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 4º e o § 2º do art. 5º desta Lei.

(Brasil, 2005).

¹⁷ Art. 1º Fica instituído o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - Repes, nos termos desta Lei. (BRASIL, 2005)

¹⁸ Art. 4º No caso de venda ou de importação de bens novos destinados ao desenvolvimento, no País, de software e de serviços de tecnologia da informação, fica suspensa a exigência: [...] Art. 5º No caso de venda ou de importação de serviços destinados ao desenvolvimento, no País, de software e de serviços de tecnologia da informação, fica suspensa a exigência: (BRASIL, 2005)

Esta Lei, também instituiu o RECAP: “Art. 12. Fica instituído o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - Recap, nos termos desta Lei.” (Brasil, 2005). As normas tributárias indutoras estão previstas no artigo 14: “No caso de venda ou de importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, fica suspensa a exigência: (BRASIL, 2005)

Com este regime pretendeu-se modernizar o parque fabril voltado à exportação. Com esta suspensão tributária que uma vez atendidos todos os requisitos se torna uma isenção (isenção condicionada que sob uma espécie de diferimento se transforma em isenção permanente) as empresas são estimuladas a investir nesta atualização do meio produtivo. Dentre estas normas de indução, as que estão ligadas diretamente às inovações, estão previstas no artigo 17¹⁹ da referida lei, que integra o capítulo III – Dos incentivos à inovação tecnológica.

O artigo 19 ainda previu a possibilidade de exclusões da base de cálculo do imposto de renda pessoa jurídica e da contribuição social sobre o lucro líquido 60% a 80% das despesas com pesquisa e tecnologia e desenvolvimento de inovação tecnológica.

¹⁹ I - dedução, para efeito de apuração do lucro líquido, de valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica classificáveis como despesas operacionais pela legislação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ ou como pagamento na forma prevista no § 2º deste artigo;
II - redução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico;
III - depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL;
IV - amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional, no período de apuração em que forem efetuados, dos dispêndios relativos à aquisição de bens intangíveis, vinculados exclusivamente às atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis no ativo diferido do beneficiário, para efeito de apuração do IRPJ;
VI - redução a 0 (zero) da alíquota do imposto de renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares. (BRASIL, 2005).

Art. 19. Sem prejuízo do disposto no art. 17 desta Lei, a partir do ano-calendário de 2006, a pessoa jurídica poderá excluir do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, o valor correspondente a até 60% (sessenta por cento) da soma dos dispêndios realizados no período de apuração com pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, classificáveis como despesa pela legislação do IRPJ, na forma do inciso I do caput do art. 17 desta Lei.

§ 1º A exclusão de que trata o caput deste artigo poderá chegar a até 80% (oitenta por cento) dos dispêndios em função do número de empregados pesquisadores contratados pela pessoa jurídica, na forma a ser definida em regulamento. (Brasil, 2005).

E ainda, há a possibilidade prevista no artigo dezenove letra "A" de se excluir os dispêndios efetivados em projeto de pesquisa científica e tecnológica e de inovação tecnológica a ser executado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT), ou por entidades científicas e tecnológicas privadas, sem fins lucrativos, no momento de apuração do lucro líquido, para efeito de apuração do imposto de renda pelo lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. (BRASIL, 2005). Um importante meio de induzir a contratação de capital humano para fomentar as inovações foi a previsão, no artigo vinte e um, da possibilidade da União subvencionar a remuneração de mestres e doutores que trabalharem na busca de inovações. A subvenção poderá ser de até 60%, na forma do parágrafo único do retroreferido artigo:

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. (BRASIL, 2005)

Trata-se de um estímulo que favorece a integração empresa-meio acadêmico e acelera o processo de colocação em prática das inovações em estudo. Permite encurtar o caminho entre as necessidades da empresa privada e as possibilidades de pesquisa da instituição de ensino e do próprio pesquisador. Esta norma previu ainda, no artigo vinte e cinco, a continuidade de projetos elaborados sob a vigência dos programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial - PDTI e Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário - PDTA que poderão migrar para o regime desta lei.

Um último programa previsto nesta lei, que se quer chamar atenção se refere ao denominado Programa de Inclusão Digital que consta do capítulo IV e prevê diversas normas indutoras que buscam em última análise favorecer a produção e conseqüentemente a aquisição de computadores de forma generalizada pela nação brasileira. Esta possibilidade está prevista no artigo 28²⁰ da Lei nº 11.196/2005.

Este último artigo favorece o ambiente inovacional de um modo direto ao reduzir o custo de alguns itens, e mais fortemente, de um modo indireto permitindo a inclusão digital de forma generalizada à população favorecendo a disseminação da informação pelo acesso a rede mundial de computadores e com isto, em princípio, melhorando o índice educacional da população.

O artigo 31 desta lei ainda previu incentivos às pessoas jurídicas que tenham projetos aprovados nas microrregiões menos desenvolvidas localizadas nas áreas de atuação das extintas Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Estes projetos deverão contemplar a instalação, ampliação, modernização ou diversificação nos setores da economia prioritários para o desenvolvimento destas regiões.

Note-se que todas estas medidas são normas indutoras, algumas tributárias, e outras financeiras. Exemplo desta última pode ser mencionada a subvenção para contratação de pesquisadores com títulos acadêmicos.

A terceira Lei que estabeleceu meios de incentivar direta ou indiretamente a inovação foi a Lei nº 12.715/2012 cujo objetivo é melhorar o nível

²⁰ Art. 28. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta de venda a varejo: I - de unidades de processamento digital [...]; II - de máquinas automáticas para processamento de dados, digitais, portáteis, de peso inferior a 3,5Kg (três quilos e meio), com tela (écran) de área superior a 140cm² (cento e quarenta centímetros quadrados), [...]; III - de máquinas automáticas de processamento de dados, apresentadas sob a forma de sistemas, do código 8471.49 da Tipi, contendo exclusivamente 1 (uma) unidade de processamento digital, 1 (uma) unidade de saída por vídeo (monitor), 1 (um) teclado (unidade de entrada), 1 (um) mouse (unidade de entrada), [...]; IV - de teclado (unidade de entrada) e de mouse (unidade de entrada) [...], quando acompanharem a unidade de processamento digital [...] V - modems, [...] VI - máquinas automáticas de processamento de dados, portáteis, sem teclado, que tenham uma unidade central de processamento com entrada e saída de dados por meio de uma tela sensível ao toque de área superior a 140 cm² (cento e quarenta centímetros quadrados) e inferior a 600 cm² (seiscentos centímetros quadrados) e que não possuam função de comando remoto (tablet PC) [...] VII - telefones portáteis de redes celulares que possibilitem o acesso à internet em alta velocidade do tipo smartphone [...] VIII - equipamentos terminais de clientes (roteadores digitais) [...] (BRASIL, 2005).

educacional do país, assegurando melhor capital humano. Esta lei previu um programa para disseminar o uso de computadores nas escolas públicas de todos os entes federados e neste caso, instituiu regimes tributários favorecidos, respectivamente, PROUCA - Programa um Computador por Aluno e REICOMP - Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional.

Art. 15. Fica restabelecido o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e instituído o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional - REICOMP, nos termos e condições estabelecidos nos arts. 16 a 23 desta Lei.

Art. 16. O Prouca tem o objetivo de promover a inclusão digital nas escolas das redes públicas de ensino federal, estadual, distrital, municipal e nas escolas sem fins lucrativos de atendimento a pessoas com deficiência, mediante a aquisição e a utilização de soluções de informática, constituídas de equipamentos de informática, de programas de computador - software - neles instalados e de suporte e assistência técnica necessários ao seu funcionamento.
(BRASIL, 2012).

Estas normas indutoras prevêm a suspensão de tributos e posteriormente, atendidas as exigências legais a suspensão converte-se em alíquota zero o que faz com que ocorra a desoneração da operação conforme já narrado anteriormente, caracterizando-se por ser uma norma tributária indutora²¹.

²¹ Art. 18. O Reicomp suspende, conforme o caso, a exigência:
I - do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre a saída do estabelecimento industrial de matérias-primas e produtos intermediários destinados à industrialização dos equipamentos mencionados no art. 16, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime;
II - da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da:
a) venda de matérias-primas e produtos intermediários destinados à industrialização dos equipamentos mencionados no art. 16, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime;
ou
b) prestação de serviços por pessoa jurídica estabelecida no País a pessoa jurídica habilitada ao regime, quando destinados aos equipamentos mencionados no art. 16; e
III - do IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação, da Cofins-Importação, do Imposto de Importação e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação incidentes sobre:
a) matérias-primas e produtos intermediários destinados à industrialização dos equipamentos mencionados no art. 16, quando importados diretamente por pessoa jurídica habilitada ao regime;
b) o pagamento de serviços importados diretamente por pessoa jurídica habilitada ao regime, quando destinados aos equipamentos mencionados no art. 16.
Art. 19. Ficam isentos de IPI os equipamentos de informática saídos da pessoa jurídica beneficiária do Reicomp diretamente para as escolas referidas no art. 16. [...]

Esta Lei ainda previu o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes de forma a viabilizar o a disseminação do acesso por banda larga à rede mundial de computadores. Estas medidas, indiretamente favorecem a inovação pois melhorarão a educação nacional. Esta importância quanto a educação é traduzida na obtenção de mão de obra qualificada - que está intimamente ligada ao desenvolvimento. Assim está previsto: Art. 28. Fica instituído o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações - REPNBL-Redes. (BRASIL, 2012). A imane ligação com o desenvolvimento nacional pode ser verificada pelo artigo 29 que prevê “a) reduzir as diferenças regionais; b) modernizar as redes de telecomunicações e elevar os padrões de qualidade propiciados aos usuários; e c) massificar o acesso às redes e aos serviços de telecomunicações que suportam acesso à internet em banda larga;” (BRASIL, 2012).

E mais, esta mesma lei também instituiu um programa de incentivo direto à inovação, denominado Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO. Este programa tem o objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças. Neste programa igualmente foram previstos benefícios tributários tal qual o crédito presumido de IPI em relação aos gastos com inovação.

Art. 40. Fica criado o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO com objetivo de apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças. (BRASIL, 2012).

A indústria automotiva representou 18,7 % do PIB Industrial Brasileiro de 2012 (BRASIL, 2014b, p. 42) e desta forma é possível dimensionar o potencial este estímulo detém não somente às empresas automotivas mas ao país

Art. 23. Após a incorporação ou utilização dos bens ou dos serviços adquiridos ou importados com os benefícios do Reicomp nos equipamentos mencionados no art. 16, a suspensão de que trata o art. 18 converte-se em alíquota 0 (zero). (BRASIL, 2012)

como um todo. Estas Leis previram formas de fomentar junto à iniciativa privada a realização da importante tarefa de buscar melhoramento nos produtos e processos por meio da pesquisa e desenvolvimento contínuos - que se darão pela inovação - e que manterão o país em uma crescente desenvolvimentista.

A proteção que se dá sobre as inovações permitem que sejam voltados recursos econômicos para a pesquisa e o desenvolvimento na medida em que é possível obter posteriormente o retorno deste investimento com a exploração econômica da invenção: “A inviolabilidade e sacralidade da propriedade privada, assegurada pelo art. 17 da Declaração Francesa de 1789, e a garantia da propriedade sobre as invenções, estabelecida pela Constituição dos EUA (art. I, 8), asseguram as bases econômicas do regime capitalista e incentivam o investimento e a inovação”. (VIEIRA; DIMOULIS, 2011, p. 49-50). Esta ideia de propriedade é aperfeiçoada pelo que ensina Castaño (1998, p. 57 tradução nossa) sobre ela não existir fora de um contexto de bem comum, ou ainda, existir imperfeitamente. Assim, os bens devem ser utilizados para e dentro de um contexto maior que a busca da maior utilidade para todos, para o bem comum político.

É importante reconhecer esta propriedade das invenções e assegurá-las para que haja um estímulo, caso contrário, haverá travas inaugurais representadas por um desincentivo a investir em novas tecnologias. Reconhece-se que a inovação em produtos e processos é o combustível para o desenvolvimento constante. Ou seja, ela é capaz de permitir que o país chegue a um grau de industrialização a ponto de pensar em um desenvolvimento cada vez maior, de forma a deter, em certas áreas, conhecimentos que a coloquem na dianteira de determinados mercados. Válido transcrever a ideia de Ávila quanto a importância do conhecimento:

"Economia do Conhecimento" e "globalização" são duas noções muito intimamente relacionadas. Numa realidade que se aproxima de uma "Economia do Conhecimento", o recurso mais valioso é o conhecimento necessário para competir no mundo de complexidade crescente que emerge da globalização. (AVILA, 2011, p. 84).

Registra-se a importância atribuída ao conhecimento na atualidade, sendo que é possível afirmar que este conhecimento permite a dominação de certos mercados, ou seja, gera um poder econômico e conforme o tamanho deste poder, poderá inclusive ser um instrumento de dominação entre os Estados.

Portanto, reconhece-se no incentivo, e melhor êxito terá o Estado, quando o prevê em um planejamento. Neste ponto, propõe-se que sejam as políticas públicas econômicas, a exemplo destas mencionadas, aplicadas e aferidas pelo Estado, de forma que os meios destinados à inovação, sejam financeiros, sejam na forma de incentivos tributários, previstos nos referidos instrumentos normativos atinjam seus destinatários - à iniciativa privada.

A seguir transcrevem-se algumas decisões judiciais que analisaram as leis que foram objeto deste subcapítulo, sendo que alguns casos, não foram levadas questões aos tribunais pela matéria aqui em análise (normas indutoras), mas por outros pontos que a lei disciplinou. Isto porque, além de prever normas indutoras dispôs sobre outras alterações, em sua maioria, referente à legislação tributária.

Isto ocorreu, por exemplo, nos casos analisados pelo Superior Tribunal de Justiça que envolveram a Lei nº 11.196/2005 quanto a redução do prazo (para 2 anos) que o taxista deve permanecer com o veículo na fruição da isenção do IPI²². Ou ainda, quanto a discussão do artigo 109 da Lei nº 11.196/2005 que permitiu o direito ao recolhimento do PIS e da Cofins pelo regime da cumulatividade²³ e também outros casos referentes à compensação de ofício²⁴.

Uma das manifestações do judiciário ocorreu sobre a possibilidade de aplicação do benefício concedido aos dispêndios com inovação tecnológica em caso de dispêndios com pesquisa e desenvolvimento no setor elétrico. O Tribunal negou a extensão da aplicação da norma destinada à inovação tecnológica, pois disto não se tratavam os dispêndios da empresa que pretendia se beneficiar. No caso, não houve demonstração de que os dispêndios fossem para inovação tecnológica nos termos definidos na Lei 11.196/2005

²² REsp 1310565/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/08/2012, DJe 03/09/2012)

²³ REsp 1037434/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, segunda turma, julgado em 24/04/2012, DJe 03/05/2012.

²⁴ REsp 1130680/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, primeira turma, julgado em 19/10/2010, DJe 28/10/2010.

[...] 2. Os dispêndios que a empresa obrigatoriamente realiza por força da Lei 9.991/2000 dizem com pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico e com programas de eficiência energética, não se confundindo com dispêndios que envolvam inovação tecnológica. São conceitos diferentes. 3. Os incentivos fiscais estabelecidos nos arts. 17 a 20 da Lei nº 11.196/2005 beneficiam apenas os dispêndios com pesquisa e desenvolvimento que se qualificam como "pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica" nos termos definidos na própria Lei nº 11.196/2005 e nos arts. 1º e 2º do Decreto nº 5.798/2006, exigência que não existia na revogada Lei 8.661/1993. [...] (BRASIL, 2014q)

Outra manifestação cujo objeto foram as normas indutoras aqui tratadas se refere ao caso analisado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. No caso, uma fundação tentava utilizar-se de dedução prevista nas Leis 10.973/2004 e 11.196/2005 baseando-se em dispêndios realizados antes da vigência das referidas normas e sem ter cumprido os requisitos mínimos:

1. Inaplicável as deduções previstas pela Lei Federal nº 12.530/10, em razão da ausência de comprovação do recebimento de subvenções governamentais nela previstas, de celebração de convênios na vigência das Leis Federais nº s 10.973 e 11.196 e do preenchimento dos requisitos previstos pela Lei Federal nº 12.101/2009. 3. Agravo de instrumento improvido. Voto [...] Os convênios que instruem a minuta recursal dizem respeito a períodos anteriores à edição das Leis Federais nºs 10.973 e 11.196 (fls. 343/378). [...] É o meu voto. Fábio Prieto de Souza Desembargador Federal Relator (BRASIL, 2011b)

O Superior Tribunal de Justiça negou a aplicação do benefício fiscal a empresa que estava sediada fora da área de abrangência da Sudam e da Sudene e tentava utilizar-se da norma indutora destinada aos que lá estavam sediados:

(AgRg no REsp 975.305/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/02/2008, DJe 20/04/2009) [...] Decido. [...] a concessão do incentivo fiscal estaria condicionada à existência de projetos nas áreas de atuação das extintas SUDENE e SUDAM. Todavia, o Tribunal de origem entendeu que a recorrente não pode ser beneficiada, sob o fundamento de que "é incontroverso que os municípios em que instalados os empreendimentos da agravada não se inserem na área de atuação da extinta SUDENE, porquanto localizados no sul do Estado do Espírito Santo, não tendo sido observado, portanto, requisito legal quanto à localidade do investimento" (fl. 2527 - grifei). [...] Por tudo isso, nego provimento ao Agravo Regimental. É como voto. (BRASIL, 2009, grifo do autor).

Estas decisões judiciais demonstram casos em que se buscou utilizar dos benefícios econômicos previstos nas normas indutoras constantes destas normas sem a estrita observância das disposições legais, ou seja, sem estarem contemplados como elegíveis. De toda sorte, os julgados demonstram que a racionalidade econômica tem interesse como um todo em se beneficiar desta sanção premial caracterizada pelos incentivos.

3.3 CONTROLE SOCIAL, LEGISLATIVO E JUDICIAL DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE INOVAÇÃO

Uma última questão a ser avaliada diz respeito a eficácia das normas programáticas previstas nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Por eficácia utiliza-se da definição de Silva (2008, p. 66) que vê a eficácia sendo a “capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas”. Em sua definição, é possível distinguir duas formas de eficácia, a eficácia jurídica e a eficácia social (efetividade)

O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isto venha a acontecer. (SILVA, 2008, p. 66).

Estas normas programáticas implicam em eficácia social a medida que: i) estabelecem um dever ao legislador ordinário; ii) condicionam a legislação futura sob pena de inconstitucionalidade quando afrontadas; iii) informam que tipo de Estado e sociedade inspiram sua ordenação jurídica; iv) constituem sentido teleológico para futuras aplicações e interpretações; v) condicionam a atividade discricionária da administração e judiciário; vi) criam situações jurídicas de vantagens ou desvantagens (SILVA, 2008, p. 164). Verifica-se que no plano constitucional estas normas dos artigos 218 e 219 já detêm eficácia. E ao serem conjugadas juntamente às leis 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012 elas poderão ter eficácia social.

No caso, os incentivos, consubstanciados nas normas indutoras atingindo seu fim de fomentar às inovações tecnológicas na atividade privada poderá ser afirmado que houve eficácia social. Porém, caso estas normas da lei 10.973/2004, principalmente elas, pois definem a política econômica de estímulo a inovação não atinjam seu desiderato, ela poderá se sujeitar a controle.

Este controle poderá decorrer da falha nas leis editadas em promover o conteúdo dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Neste ponto, faz-se referência a Rodriguez, Dahlman, Salmi (2008, p. 130) que reconheceram que faltou incluir a aquisição de conhecimento estrangeiro e sua difusão no ambiente interno o que demandaria uma alteração legislativa para criar mais estes mecanismos. Ou também, falha pela falta de efetividade do conteúdo proposto nestas leis pela baixa ou inexistente adesão da iniciativa privada, o que pode ocorrer por exemplo caso a sanção premial não seja atrativa para a iniciativa privada. Neste caso a alteração poderia se limitar a algum dos dispositivos da lei já existente.

Em ambos casos, o controle social será possível, seja pela participação na elaboração dos planos plurianuais com a participação no Fórum Interconselhos que possibilitam que estes pontos sejam levantados e considerados na elaboração do planejamento plurianual:

Como a sociedade participou da elaboração do PPA?

Para viabilizar a participação da sociedade no processo de elaboração do Plano, foi definido, como espaço de interação, um grande Fórum Interconselhos, de caráter consultivo, que contou com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. Durante o Fórum, os participantes discutiram as políticas públicas e apresentaram recomendações e sugestões para o aperfeiçoamento da proposta programática apresentada, as quais foram posteriormente incorporadas ao Plano. Para detalhes de como foi concebido esse Fórum, veja Mensagem Presidencial (Diálogos Sociais e Federativos, item Fórum Interconselhos). Todas as contribuições da sociedade, bem como a resposta do Governo Federal estão disponíveis para consulta no sítio da Secretaria-Geral da Presidência da República (ver Secretaria Geral da Presidência da República), especificamente os seguintes documentos no link Materiais de apoio: 1) Relatório Preliminar do Fórum; 2) Retorno à sociedade das sugestões ao Plano Plurianual - PPA: Devolutiva Estratégica e Devolutiva Tática. (BRASIL, 2014j)

Este Fórum Interconselhos é prévio a elaboração de um relatório que é utilizado como base para elaboração do Plano Plurianual. Como se depende da transcrição, as políticas econômicas de inovação são objeto de debate

2 Objetivos Propostos por Eixo

Durante os trabalhos de grupo, discutiu-se quais os aspectos das dimensões social, ambiental e econômica deveriam estar refletidos nos objetivos e iniciativas relacionados aos programas temáticos ligados a cada um dos quatro eixos. A seguir, essas características recomendadas pela sociedade civil estão apresentadas.

a) Eixo Desenvolvimento Econômico [...]

Dimensão Econômica:

- Valorização dos empreendimentos nacionais e inovadores;
- Economia solidária como instrumento alternativo;
- Construção para a geração de um novo padrão tecnológico a fim de dar sustentação às inovações do desenvolvimento econômico;
- Pesquisa e desenvolvimento tecnológico; (BRASIL, 2014I)

Denomina-se, esta participação no Fórum interconselhos como Monitoramento Participativo cujo objetivo é:

O objetivo principal do Monitoramento Participativo é aperfeiçoar, coordenar e uniformizar as informações governamentais repassadas à sociedade, assim como ampliar a conexão entre participação e os instrumentos de planejamento público. (BRASIL, 2014k)

Nesta participação poderá a sociedade, inclusive entidades representativas de classes tais como a Confederação Nacional da Indústria – CNI, sugerir estes aperfeiçoamentos. Ocorre que esta forma de controle social terá pouco efetividade pois ainda que ocorra a modificação do planejamento isto não significa que haverá a modificação legislativa pretendida pois o plano plurianual é programático não tem cogência. Por outro lado, a participação no fórum interconselhos permitirá que haja um debate mais amplo no planejamento governamental em que outras medidas poderão ser sugeridas e previstas além das defendidas isoladamente por determinados grupos sociais.

Uma segunda forma de controle se trata do próprio controle pelo legislativo que poderá sugerir a edição de leis alterando normas das leis nº 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012. Também poderá ser alterada pelo poder executivo via medida provisória, nos casos em que a urgência e relevância previstas no artigo 62 da Constituição Federal autorizem. Estas mudanças legislativas deverão buscar aperfeiçoar as normas no seu fim de promover os fins estabelecidos nos

artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Registre-se que já houve várias alterações nestas legislações desde sua edição, inclusive por medida provisória.

Um terceiro meio para controle destas políticas econômicas de estímulo a inovação é o judicial. Eduardo Appio (2006, p. 192) reconhece sendo a mais importante intervenção positiva do Poder Judiciário a que se faz por meio de ações coletivas de controle das políticas econômicas.

Esta atuação será por Ação Civil Pública determinando que sejam implementadas as modificações nas normas indutoras de inovação. Esta ação está prevista na Lei nº 7.347 de 24 de Julho de 1985, e poderá ser proposta por qualquer dos legitimados previstos no artigo 5º²⁵ da precitada lei inclusive o Ministério Público na forma do artigo 129, inciso III da Carta Superior:

Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público: [...]
III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (BRASIL, 1988).

No que se refere ao controle judicial das políticas econômicas Appio (2006, p. 192) apresenta exemplo de ação civil pública que foi intentada para determinar que o governo realizasse obra pública de melhoramento em rodovia ocorrida por omissão administrativa do Estado. No que se refere ao controle judicial da política pública o autor elenca que

A intervenção positiva do Poder Judiciário pode-se dar nos casos em que: 1º - a lei orçamentária anual aprovada pelo Congresso Nacional prevê a construção de uma obra pública; 2º - a lei orçamentária anual prevê a prestação de um serviço público; 3º - a construção da obra pública ou a prestação de um serviço público são outorgados à iniciativa privada e, portanto, sujeitam-se às disposições da Lei 8.078/90 (CDC) e à Lei de concessões (Lei 8.987/95). (APPIO, 2006, p. 193)

No caso das políticas econômicas de inovação, ter-se-á esta possibilidade de controle quando seja constatado que as leis 10.973/2004,

²⁵ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente:

11.196/2005 ou 12.715/2012 não estejam atendendo ao seu conteúdo finalístico. Este é pensamento de Mello (2009, p. 808) para quem “Estamos em que é inequívoco que se pode controlar juridicamente políticas públicas”. Ele igualmente reconhece que controle poderá ser feito por intervenção do Ministério Público ou por qualquer dos legitimados previstos na Lei nº 7.347/1985.

Anote-se que pode haver inconstitucionalidade de uma política pública só reconhecível a *posteriori*, isto é, por seus efeitos, que se revelem contrapostos a diretriz normativa legal ou constitucional. Neste caso o que se pode fazer é deter-lhe a continuidade. São legitimados para opor-se a políticas públicas inválidas tanto o Ministério Público, como os habilitados em geral à propositura de ações civis públicas, [...] (MELLO, 2009, p. 808)

Uma situação importante a destacar é que a ação deverá requerer seja determinado que o governo realize a política econômica de inovação, ou a modifique, assinalando prazo para tanto. Inclusive, neste caso, poderá ser requerido seja aperfeiçoada a política econômica uma vez demonstrado que não atinge sua finalidade.

Conclui-se, pois que as decisões acerca do conteúdo e do momento adequando para a construção das obras e implementação de serviços não previstos de forma específica na Constituição representam um indispensável espaço para o exercício da discricionariedade política dos governos eleitos, sob pena de asfixiamento de seus projetos a partir de uma interferência indevida do Poder Judiciário. (APPIO, 2006, p. 196)

Caso a implementação da política econômica de inovação esteja prevista no orçamento, deverá ser implementada, sob pena de responsabilização do Presidente da República a processo de impeachment conforme artigo 85, inciso VI da Constituição Federal.

Neste aspecto, importante fazer referência que está em julgamento no Supremo Tribunal Federal o RE 684.612 cujo julgamento definirá se o Judiciário pode determinar ao Executivo obrigações de fazer em áreas nas quais cabe a ele elaborar e executar as políticas públicas. Neste caso em análise o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma Ação Civil Pública contra o Município do Rio de Janeiro, na forma dos artigos 5º caput e 196 da Constituição Federal, para que se realize concurso público para provimento de pessoal (médicos e demais funcionários do corpo clínico) do Hospital Salgado Filho.

A matéria se refere a área de saúde, cuja imediatidade com a situação da dignidade da pessoa humana é mais próxima que o desenvolvimento e as políticas públicas em prol das inovações, porém, não se pode deixar de reconhecer certa semelhança. Pois, igualmente a este caso *sub judice* no Supremo, a determinação de ordem ao executivo para elaborar programa de estímulo a inovação também passa em saber se há interferência ilegal de um poder no outro. Este referido recurso extraordinário teve a repercussão geral reconhecida, tendo a Ministra Carmem Lúcia assim decidido quanto a este ponto:

4. A matéria tem repercussão geral, pois a controvérsia refere-se aos limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção (arts. 6º; 23, inc. II; 30, inc. VII; 34, inc. VII, al. e; 35, inc. III; 194, 196, 197 e 227).

Presente, portanto, a necessária relevância jurídica e social da matéria versada, além da transcendência da questão, sabido como é que, no Estado brasileiro, a inexistência condições satisfatórias na prestação do serviço de saúde, notadamente para as camadas sociais menos favorecidas, não é peculiaridade deste caso, o que torna a controvérsia recorrente nos tribunais do país.

5. Pelo exposto, evidenciada a relevância da matéria posta no recurso extraordinário, tanto no aspecto jurídico, quanto no social e no econômico, manifesto-me pela existência de repercussão geral e submeto-o à apreciação dos Pares deste Supremo Tribunal. Brasília, 29 de novembro de 2013. Ministra Cármen Lúcia. Relatora (Brasil, 2014p)

Com isto, é possível, o controle social, legislativo e jurídico da política econômica de inovação, acompanhando e cobrando se as normas indutoras necessárias para o impulso desenvolvimentista por meio das inovações foram ou não implementadas e se estão tendo eficácia social.

O Estado, ao implementar as normas indutoras e favorecer a inovação tecnológica criará um moto-contínuo de desenvolvimento, fortalecendo o país internamente com capacidade para crescer sustentavelmente levando a nação a atingir melhores índices de desenvolvimento, sem permitir retrocessos. Por outro lado se falhar na elaboração da política econômica para este fim, poderá haverá controle e até responsabilização, sempre com o objetivo de assegurar a vontade constitucional.

CONCLUSÃO

Ao longo dos três últimos séculos a humanidade vivenciou o surgimento de uma forma organizada do mercado e do Estado. Ambos passaram por transformações ao longo deste período, sendo que foram vivenciados eventos externos na sociedade que os influenciaram.

Neste período, iniciando no final do século XIX surgiram as primeiras escolas das ciências econômicas, tendo elas cada vez mais se ocupado com os eventos que passaram a acontecer no mercado segundo a história econômica exposta por Adilson Marques Gennari e Roberson de Oliveira.

No século passado dentre grandes pensadores da economia dois deles foram destacados pois suas ideias sobre o papel do Estado permearam o período. Inicialmente, reconhecendo que o Estado detém uma agenda a ser feita, John Keynes expôs sua doutrina posicionando a atuação estatal com um plano sobre o mercado e sua condução. Por outro lado, já nas décadas finais do século passado, fortaleceram-se as ideias de Friedrich Hayek, que defendia que o mercado precisava florescer livremente e que a interferência do Estado somente alterava de uma maneira prejudicial o desenvolvimento mercantil.

Estas ideias influenciaram governos, partidos, a sociedade e por gerações a discussão muitas vezes se polariza entre a atuação coordenada do Estado ou a total ausência de regulação.

O Brasil passou no século passado, tardiamente, um processo de industrialização que não se pode afirmar que tenha sido êxito, pois descontínuo e, há que se reconhecer que ainda há muito a ser desempenhado para se posicionar ao lado das demais economias industrializadas. Entretanto, menos por falta de bons pensadores, e mais por ausência de uma real coordenação de esforços no país que isto ocorre.

Pensadores tais quais Roberto Simonsem, Celso Furtato, Roberto Campos e ainda viva Maria da Conceição Tavares, buscaram alicerçadas em suas bases, cada qual a sua maneira, trazer para o centro da discussão nacional, o crescimento econômico. Se de um lado é possível estabelecer diferenças entre alguns aspectos particulares de suas abordagens, todos em algum momento de suas vidas convergiram para a necessidade de um Estado promotor do Desenvolvimento.

Figuraram eles, portanto, entre os integrantes da Escola Desenvolvimentista. A Constituição de 1988 contou em sua elaboração com a participação de Celso Furtado, percebendo-se principalmente no artigo 219 uma influência de suas ideias quando prevê uma importância acentuada ao mercado nacional.

Este reflexo decorre do reconhecimento, compartilhado também por Maria da Conceição Tavares, de que a demanda interna poderá viabilizar a independência do país no âmbito econômico, ou ao menos, uma menor vulnerabilidade aos fatores externos. E assim, deve ser ela incentivada para tanto, tendo o Estado a tarefa de orientar seus passos. Ao lado destes cientistas econômicos, figuraram nomes das ciências jurídicas, dentre eles Gilberto Bercovici, Eros Grau, Lourival Vilanova que chegaram a conclusão de que o Estado, por meio do planejamento, terá sua atuação qualificada de modo a obter o melhor resultado de sua atuação.

Este Estado não necessita ser patrimonialmente robusto, mas sim, um Estado republicizado, assegurando que as políticas públicas que adota sejam legitimadas pela participação popular, o que ocorre quando refletir os anseios dos cidadãos. A republicização configura uma forma do Estado transferir à iniciativa privada atividades que ela melhor desempenha mantendo para si a possibilidade de regulamentação e fazendo a interface entre os reclamos dos cidadãos e o caminho a ser adotado nas políticas. Estas ideias de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto e Luiz Carlos Bresser-Pereira estão em consonância a este pensar e são um caminho sem volta no atual estágio econômico brasileiro, sendo que, o fato de haver um planejamento orientando a atuação do Estado e indicando o caminho que será trilhado, não implica em adotar esta ou aquela ideologia política. Pondera João Bosco Leopoldino da Fonseca que a existência de um plano tem orientado as políticas econômicas nos mais diversos modelos de atuação do Estado perante a economia.

Mas o Estado não atua pelo planejamento, ele pode orientar suas atuações de forma a qualificá-las, ou seja, assegurando a iniciativa privada, aqui em sentido estrito, a previsibilidade e segurança que é necessária para favorecer a adesão deles aos designios da Constituição que se pretendem concretizar.

Dentre as formas de agir, o Estado brasileiro, pode e deve atuar majoritariamente por normas de indução, assim defendido também por Eros Grau, e

mais ainda, por encorajamento, muito bem ponderado por Norberto Bobbio. Nesta forma de atuação, o Estado convida a iniciativa privada a emparceirá-lo na realização da vontade constitucional assegurando uma sanção premial pela sua ação. Estas normas, ao contrário, das normas de direção que sancionam negativamente aqueles que não fazem o que imperativamente determinam, estão em consonância aos princípios norteadores da atividade econômica dentre eles o da livre iniciativa e do livre exercício da profissão.

Esta maior liberdade, aproximam-se em maior envergadura às ideias de Friderich Hayek obtendo o que de melhor um agente econômico pode realizar espontaneamente. Mas se de um lado pensa-se em estimular os comportamentos da iniciativa privada de forma a buscar o almejado desenvolvimento, a questão a ser definida se refere a quais atitudes deverão ser fomentadas.

Neste contexto, reconhecidamente o pai da inovação, Joseph Schumpeter atribui aos empresários e seus empreendimentos a função de gerar no fluxo circular uma alteração que leva ao desenvolvimento. As inovações, sejam em produtos ou nos processos, têm a capacidade de catalisar o crescimento de forma que num primeiro momento uma grande riqueza é obtida, até que outros agente econômicos copiem a atuação e venha a ocorrer outro período de estagnação. Neste período são enormes os gastos com bens de capital há uma tendência a perseguir os mesmos ganhos daquele que inovou.

Neste ponto, se de um lado a inovação cria o desenvolvimento ela também é fim de um ciclo e por isto, recebe o nome de destruição criadora pois aquela inovação não mais gera riqueza e será varrida do mercado. Esta importância atribuída a inovação, faz com que se qualifique o empresário ou empreendedor sendo somente aquele que é capaz de gerar esta inovação.

Este pensamento de Joseph Schumpeter trouxe o desenvolvimento para as mãos do empresário e não mais a depender de fatores externos, tais quais guerras e o aumento populacional. Com isto, e disto cuidam os artigos 218 e 219 da Constituição Federal, as normas indutoras encontram neles seu fundamento para estimular o desenvolvimento tecnológico a fim de possibilitar que o desenvolvimento ocorra e que os períodos de estagnação (que sucedem os períodos de crescimento) sejam menores ou sequer cheguem a existir.

Os citados artigos constitucionais asseguram que se destinem recursos, seja por meio de normas tributárias indutoras ou normas financeiras indutoras, para pesquisas científicas e tecnológicas.

A partir desta previsão constitucional ao ordenamento jurídico brasileiro foram introduzidas as normas das Leis nº 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012 que realizaram o desiderato de tornar possível o incremento da busca por inovações tecnológicas. A Lei nº 10.973/2004 estabeleceu o marco regulatório da política à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo concretizado as normas programáticas dos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. A Lei nº 11.196/2005, também conhecida Lei do Bem, estabeleceu diversos incentivos fiscais e financeiros e de infraestrutura em complementação da legislação de regência às inovações retromencionada. E por algumas de suas disposições, a Lei nº 12.715/2012 assegurou outras modalidades de incentivos para o ambiente produtivo nacional e de estímulos para melhora do ambiente educacional brasileiro.

Estas normas previram os meios para que as inovações em produtos e processos ocorram. Há previsão de aproximação do meio acadêmico, ao meio empresarial, e ainda, a facilidade do acesso ao crédito. Este último, reconhecido pelos cientistas econômicos e das ciências de administração de empresas um elemento imprescindível para que o ineditismo em produtos e processos ocorram.

Além de contarem com estímulos tributários, a iniciativa privada poderá contar com incentivos financeiros para manter um contínuo processo de gestão da inovação. Reconhece-se que muitas vezes o risco não permite que seja destinada parcela da renda para atividade de pesquisa e desenvolvimento e por isto, os subsídios, são extremamente necessários tendo em vista que eventual risco é minorado.

Os planejamentos que foram vivenciados pelo Estado Brasileiro desde a Constituição de 1934, em maior ou menor grau, culminam no atual cenário onde há um forte aparato para que sejam estimulados os objetivos inovacionais. Os três últimos planos plurianuais contaram com uma situação semelhante a uma política de Estado tendo em vista que os governos se mantiveram alinhados nos últimos três mandatos. Inclusive, pode-se perceber melhoras quanto aos produtos que são exportados pela nação, encontrando-se ítems de média-alta tecnologia.

Estas normas indutoras, financeiras ou tributárias, constituem uma política pública conforme Celso Antonio Bandeira de Mello, dentre as sociais e econômicas na classificação proposta por Eduardo Appio, configuram-se no segundo grupo. Sendo uma política econômica ela detém uma juridicidade demonstrada por Sérgio Raúl Castaño que encarrega o legislativo de estabelecer normas. Ainda Sérgio Raúl Castaño, apoiado em Aristóteles, afirma que o justo é o político e demonstra uma primazia do bem comum que se aplica inclusive sobre os bens particulares. Sendo que o bem particular somente existe perfeitamente em um contexto que se leve em consideração todos os bens e disto decorre a importância de serem estabelecidos meios de fomentar o particular a realizar, por indução, por encorajamento, papéis que visam o bem comum.

As normas constitucionais dos artigos 218 e 219 são normas programáticas, reconhecidas por Luís Roberto Barroso e José Joaquim Gomes Canotilho, cujo conteúdo orienta a produção de normas infraconstitucionais. Estas normas de eficácia limitada na classificação de José Afonso da Silva foram integradas infralegalmente pela lei 10.973/2004, 11.196/2005 e 12.715/2012 tendo atualmente eficácia jurídica podendo atingir eficácia social ou efetividade.

A tríade normativa em referência compõem os fatores estruturais que Daniel Jugend e Sérgio Luis da Silva reconhecem, com substrato no Relatório de Oslo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, sendo parte integrante da política econômica inovacional. Alberto Rodriguez, Carl Dahlman e Jamil Salmi apontaram uma fraqueza no marco legislativo representado pela lei 10.973/2004, ao não incluir aquisição de conhecimento estrangeiro e sua difusão no mercado interno.

Houve algumas poucas manifestações do judiciário a respeito destas normas positivas, sendo possível afirmar, que nos casos em que se discutem os incentivos fiscais, verifica-se uma intenção de buscar beneficiar-se das normas indutoras quando os jurisdicionados não se fazem elegíveis para tanto. Porém, se de um lado, as discussões sobre a extensão das normas indutoras desta política econômica não detém maior participação da iniciativa privada, por outro, válido destacar que se a política inovacional prevista nas leis retromencionadas não contiverem eficácia social medidas poderão ser adotadas.

Isto porque a realização da vontade constitucional prevista nos citados artigos é um direito da nação brasileira na medida que busca viabilizar o

desenvolvimento contínuo. Os cidadãos, poderão se valer do controle social pelo monitoramento do planejamento e participação nos forum interconselhos. Também poderá ocorrer um controle legislativo pela alteração das leis atualmente em vigor, seja por iniciativa natural do poder legislativo ou ainda por edição de medida provisória pelo poder executivo. Mas não somente isto, os legitimados a propositura de ação civil pública, dentre eles o Ministério Público, poderão ajuizar a referida ação para que seja assinalado prazo para que o governo implemente as políticas econômicas de inovação, ou ainda as aperfeiçoe nas lições de Celso Antonio Bandeira de Mello e Eduardo Appio.

Caso exista previsão no orçamento da União para implementação da referida política econômica inovacional e não seja aplicada a verba assim destinada, poderá haver a responsabilização do agente público, sendo que detentor de cargo político, poderá sofrer processo de impeachment. Conclui-se que a ausência de realização dos designios dos artigos 218 e 219 por meio da condução das políticas econômicas está sujeita a controle social, legislativo e jurídico.

O almejado desenvolvimento nacional passa por um planejamento a fim de qualificar a atuação do Estado sobre a ordem econômica. Uma vez que esta atuação seja por meio de normas indutoras, que são normas de encorajamento, estar-se-á utilizando de instrumento mais propício à adesão da iniciativa privada para a constante inovação tecnológica e conseqüentemente o desenvolvimento nacional contínuo.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial da Políticas Públicas no Brasil**. 1ª ed. (ano 2005), 2ª tir./Curitiba: Juruá, 2006.

AVILA, Jorge de Paula Costa. A Constituição do Mercado Global de Tecnologia e a Regionalização dos Sistemas de Propriedade Intelectual. **Propriedade Intelectual a Transferência de Tecnologia**/Coord. Patrícia Aurélio Del Nero; prefácio Evaldo Vilela. Belo Horizonte: Fórum. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª Ed. São Paulo - Saraiva, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição de Desenvolvimento Econômico, uma leitura a partir da constituição de 1988**. Malheiros Editores, São Paulo, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito / Norberto Bobbio; tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara, Renata Nagamine**. – Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. **Agência de Inovação UEL**. Disponível em: <<http://www.aintec.com.br/aintec/quem-somos/>>. Acesso em 05 ago. 2014a.

_____. **Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2014**. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuário.html>>. Acesso em: 09 set. 2014b.

_____. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/paginas/default.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2014c.

_____. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Raul Prebisch e a Cepal** Disponível em: <<http://prebisch.cepal.org/pt-pt/raul-prebisch-e-cepal/>>. Acesso em: 20 ago. 2014d.

_____. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

_____. **Decreto nº 38.906, de 15 de março de 1956**. Regulamento do Conselho de Desenvolvimento. Publicado no Diário Oficial - Seção I - de 16 de março de 1956 e retificado em 26 de março de 1956. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=149251&norma=170243>>. Acesso: 09 set. 2014.

_____. Lei nº 7.486 de 06 de junho de 1986. **I Plano Nacional de Desenvolvimento – Nova República (PND-NR)**. Publicado no DOU de 10.6.1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1980-1988/L7486.htm>. Acesso em 09 set. 2014.

_____. Lei nº 9.276 de 09 de maio de 1996. **Plano Plurianual 1996-1999**. Publicado no D.O.U. de 10.5.1996, republicado no DOU de 8.7.1996, republicado no DOU de 28.7.1996 e retificado no D.O.U. de 26.11.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. **Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2000_2003/00721_Lei_9989.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em 20 ago. 2014e.

_____. Instituto de Pesquisa com Células-Tronco - IPCT. **Células-tronco**. Disponível em: <<http://celulastroncors.org.br/celulas-tronco-2/>>. Acesso em: 29 out. 2014f.

_____. **Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 20 ago. 2014g.

_____. **Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de dezembro 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

_____. **Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005**. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

_____. **Lei nº 12.715 de 17 de setembro de 2012**. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, de 18 de setembro de 2012 retificado em 19 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

_____. **Manual de Oslo**. Disponível em: <<http://download.finep.gov.br/imprensa/oslo2.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2014h.

_____. **Ministério da Fazenda - MF**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/sobre-ministerio>>. Acesso em: 20 ago. 2014i.

_____. Ministério do Planejamento. Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004b. **Plano Plurianual 2004-2007**. Anexo I – Orientação Estratégica. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2004_2007/A_nexo_I-Orientacao_Estrategica_do_Gov.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Monitoramento Participativo**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t10747>>. Acesso em: 09 set. 2014j.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Planejamento Governamental**: Plano Plurianual (PPA). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/editoria.asp?p=editoria&index=62&ler=s676>>. Acesso em: 26 out. 2014k.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Preliminar do Fórum Interconselhos**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/relatorio%20preliminar.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2014l.

_____. **O que é a CEPAL?** CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 11 out. 2014m.

_____. PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O que é IDH?** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em: 11 out. 2014n.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 975.305/PE. Recorrente: Brasympe Energia S/A. Recorrida: Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE. Relator: HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/02/2008, DJe 20/04/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3441963&num_registro=200701867118&data=20090420&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A constituição e o supremo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em 09 set. 2014o.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 684.612. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relatora Ministra Carmén Lúcia. Data de Publicação DJE 06/06/2014 Ata Nº 19/2014 - DJE nº 109, divulgado em 05/06/2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_230677751.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014p.

_____. **Tribunal Regional Federal (3ª Região)**. Agravo de Instrumento 0036672-36.2010.4.03.0000. Agravante: Fundacao para o incremento da Pesquisa e do Aperfeicoamento Industrial FIPAI. Rel. Desembargador Federal Fabio Prieto, julgado em 30/06/2011b - e-DJF3 Judicial 1 DATA:08/07/2011 PÁGINA: 1067. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1389031>>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. **Tribunal Regional Federal (4ª Região)**. Reexame necessário cível Nº 5001717-83.2010.404.7009/PR. Autor: Companhia Força e Luz do Oeste. Ré: União Federal. Relator Jorge Antonio Maurique 17/01/2014. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41389978032897851110000000002&evento=41389978032897851110000000001&key=ad311c139a50d8787c5f0cd0444c4703d77f9e01a5ab04a6e01b4c84be90b828>. Acesso em: 09 set. 2014q.

_____. **Universo Online - UOL**. Disponível em: <http://tecnologia.uol.com.br/album/kodak_historia_album.htm>. Acesso em 21 ago. 2014r.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano – Democracia e reforma da gestão pública**. FGV Editora, 1ª edição, São Paulo, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Editora Saraiva, São Paulo, 2002.

BUTLER, Eamonn. **A contribuição de Hayek às idéias políticas e econômicas de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, Editorial Nórdica, 1987.

CAMPOS, José Cordera. El desarrollo ayer y hoy: idea y utopia. **Revista CEPAL** nº 113 Agosto 2014 (p. 7 a 21). Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/53442/P53442.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 20 ago. 2014.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Ensaio de História Econômica e Sociologia. As quatro ilusões do desenvolvimento**. 3ª Edição. Apec Editora S.A. Rio de Janeiro, 1976.

_____. **Temas e Sistemas. Perspectiva do Fundo de Quintal ...** 15.IV.69. Apec Editora S.A. Rio de Janeiro, 1968.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.** Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2ª Edição. Coimbra Editora. Coimbra. 2001.

CASTAÑO, Sergio Raúl. **Princípios políticos para una teoría de la constitución.** Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L. Ciudad de Buenos Aires, 2006.

CORNELL UNIVERSITY, INSEAD, and WIPO (2013): **The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics of Innovation**, Geneva, Ithaca, and Fontainebleau. Sumitra Duttae Bruno Lanvin Editores. Genebra e Nova Deli. 2013. Disponível em: <http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/economics/gii/gii_2013.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.

CUNHA, André Moreira. **O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o retorno da política industrial.** Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, 2012.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **O melhor de Peter Drucker: obra completa/Peter F. Drucker;** tradução de Maria L. Leite Rosa, Arlete Simille Marques e Edite Sciulli. – São Paulo: Nobel, 2002.

ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução de desigualdades regionais.** São Paulo: MP Editora, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico.** Editora Paz e Terra S.A. 5ª Edição. São Paulo, 1981.

GENNARI, Adilson Marques e OLIVEIRA, Roberson de. **História do pensamento econômico.** São Paulo: Saraiva, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** Malheiros Editores. 13ª edição. Malheiros Editores. São Paulo. 2008.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; TONETO Jr., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea.** 7. ed. - 3. reimpr.- São Paulo: Atlas, 2009.

HAYEK, Friedrich August von, 1899-1992. **Os fundamentos da liberdade;** introdução de Henry Maksoud; tradução de Anna Maria Capovilla e José Ítalo Stelle, São Paulo, Visão, 1983.

_____. **Direito, legislação e liberdade:** uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. Vol. I: Normas e Ordem; Vol. II: A miragem da justiça social; Vol. III: A Ordem Política de um Povo Livre. São Paulo, Visão, 1985.

_____. **O Caminho da Servidão;** tradução e revisão Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. - 5. ed. - Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1991.

JUGEND, Daniel. SILVA, Sérgio Luis da. **Inovação e Desenvolvimento de Produtos**: práticas de gestão e casos brasileiros. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

KEYNES, John Maynard, 1883-1946. **Economia**/organizador [da coletânea] Tamás Szmrexcsányi; tradução de Miriam Moreira Leite] – São Paulo – Ática, 1978; (Grandes Cientistas Sociais).

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** CL Edijur - Leme/SP - Edição 2012.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro, Forense, 2004.

MARQUES NETO. Floriano Peixoto de Azevedo – **Regulação Estatal e Interesses Públicos**. Malheiros Editores, 1ª edição, São Paulo, 2002.

MARTINS, Gustavo do Amaral. MERCADO E TRIBUTAÇÃO: Os tributos, suas relações com a ordem econômica e a necessidade de considerá-la na interpretação e aplicação do sistema tributário (ou será possível interpretar e aplicar o sistema tributário sem considerar os reflexos sobre a ordem econômica?). *In* DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito Tributário e Políticas Públicas**. São Paulo, MP Editora, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20 ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

PACHECO, Angela Maria da Motta. **Direito Tributário Vol I**. Coord. Schoueri, Luís Eduardo. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

PIRES, Adilson Rodrigues. **Direito Tributário Vol I**. Coord. Schoueri, Luís Eduardo. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

RODRIGUEZ, Alberto. DAHLMAN, Carl. SALMI, Jamil. **Conhecimento e inovação para a competitividade**/Banco Mundial; tradução, Confederação Nacional da Indústria. - Brasília: CNI, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª edição. Malheiros Editores. São Paulo, 1996.

_____. **Manual da constituição de 1988**. Malheiros Editores. São Paulo, 2002.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Malheiros Editores. 7ª Ed. 2ª tiragem. São Paulo, 2008.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Teoria e prática das isenções tributárias**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SIMONSEN, Roberto C. **História Econômica do Brasil (1500/1820)**. 7ª Edição. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

_____. **Evolução Industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Editora Nacional e Editora da USP, 1973.

SCHAPIRO, Mário Gomes. Política industrial. **Fragmentos para um dicionário de direito e desenvolvimento**/organizador José Rodrigo Rodriguez. - São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHUMPETER, Joseph Alois, 1883-1950. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico/Joseph A. Schumpeter; introdução de Rubens Vaz da Costa; tradução de Maria Sílvia Possas. – São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Introdução de Tom Bottomore. Tradução Sérgio Góes de Paula - Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

TADEU, Hugo Ferreira Braga. Brasil e Coréia do Sul - **Crescimento Econômico e Inovação**. BRASIL.

<<http://www.fdc.org.br/blogespacodialogo/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=320>>. Acesso em 19 fev. 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. **Ensaio sobre Economia Brasileira**. 10ª Edição. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14ª edição, revista e atualizada. Malheiros Editores, 1998.

TIDD, Joe. BESSANT, John. PAVITT, Keith. **Gestão da inovação**. Tradução Elizamari Rodrigues Becker. 3. Ed.. – Porto Alegre: Bookman, 2008.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da Inovação**: a economia da tecnologia do Brasil. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

UNDP - **UN Development Programme, Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World**, 19 March 2013, ISBN 978-92-1-126340-4. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf>. Acesso em 23 fev. 2014.

VAZ DA COSTA, Rubens. **Introdução** ao livro Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico de Joseph A. Schumpeter – São Paulo: Abril Cultural, 1982.

VIEIRA, Oscar Vilhena e DIMOULIS, Dimitri. Constituição e Desenvolvimento. **Fragmentos para um dicionário de direito e desenvolvimento**/organizador José Rodrigo Rodriguez. - São Paulo: Saraiva, 2011.

VILANOVA, Lourival. **Escritos Jurídicos e Filosóficos**: Volume 2. São Paulo: Axis Mundi: IBET, 2003.